

C-183-16

Sentencia C-183/16

ACCESO A LAS TIC Y DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA EN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Inhibición para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Acceso a las TIC y despliegue de infraestructura

DEMANDA DE IN

CONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

ACTO ADMINISTRATIVO-No es prueba del sentido normativo de una ley/CUESTIONAMIENTO DE LEY DE ACUERDO CON INTERPRETACION VIVIENTE EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Jurisprudencia constitucional/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Corresponde a una confrontación entre acto administrativo y la Constitución Política

Referencia: expedientes D-10983

Actor: Efraín Gómez Cardona

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 193 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, ‘Todos por nuevo un país’”

Magistrada ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos, en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Efraín Gómez Cardona instauró acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 193 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, ‘Todos por nuevo un país’”. En su concepto, la disposición cuestionada desconoce los artículos 1, 287 y 313, numerales 7 y 9, de la Constitución. La demanda fue admitida mediante auto del 30 de septiembre de 2015, en el cual se dispuso, de conformidad con los artículos 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991, comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, al Ministerio de las TIC, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Departamento Nacional de Planeación, a la Superintendencia de Industria y Comercio, a Parques Nacionales Naturales, al Instituto Colombiano Agropecuario, a Colciencias, a las Federaciones Nacional de Departamentos y Colombiana de Municipios, la Organización Nacional Indígena (ONIC), a la Organización de los Pueblos Indígenas del Amazona Colombiano (OPIAC), al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), a la Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), al Proceso de Comunidades Negras (PCN), a la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), al Movimiento Nacional Cimarrón, a la Autoridad Nacional Afrocolombiana (ANAFRO), a la organización Gaia Colombia, a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en Colombia (UICN), al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (Humboldt), a la organización nacional Dejusticia, al departamento de Derecho de Medio Ambiental de la Universidad Externado de Colombia, al departamento de Derecho Ambiental y a la Facultad de Medicina de la Universidad del Rosario, al Centro de Documentación Ambiental del Instituto de Estudios Ambientales (CEDA-IDEA), a la facultad de Medicina de la Universidad Nacional, a la Facultad de Medicina y al grupo de Investigación en Telecomunicaciones del Departamento de Electrónica de la Pontificia Universidad Javeriana, a la Organización Mundial de la Salud en Colombia (OMS), a la Asociación de la Industria Móvil de Colombia (ASOMOVIL), a la Fundación Karisma, a la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (Andesco) y a la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible (ASOCAR). Por

último, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto sobre el asunto, y fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas (CP art 242 nums 1 y 2).

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe y resalta en negrilla el segmento normativo acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015:

“LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

[...]

ARTÍCULO 193. ACCESO A LAS TIC Y DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA. Con el propósito de garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal, y, el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, así como el de contribuir a la masificación del Gobierno en Línea, de conformidad con la Ley 1341 de 2009, es deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones para lo cual velará por el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones en las entidades territoriales.

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.

Cualquier autoridad territorial o cualquier persona podrá comunicarle a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) la persistencia de alguno de estos obstáculos. Recibida la comunicación, la CRC deberá constatar la existencia de barreras, prohibiciones o restricciones que transitoria o permanentemente obstruyan el despliegue de infraestructura en un área determinada de la respectiva entidad territorial. Una vez efectuada la constatación por parte de la CRC y en un término no mayor de treinta (30) días, esta emitirá un concepto, en el cual informará a las autoridades territoriales responsables la necesidad de garantizar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones para la realización de los derechos constitucionales en los términos del primer inciso del presente artículo.

Comunicado el concepto, la autoridad respectiva dispondrá de un plazo máximo de treinta (30) días para informar a la CRC las acciones que ha decidido implementar en el término de seis (6) meses para remover el obstáculo o barrera identificado por la CRC, así como las alternativas que permitirán el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en el área determinada, incluidas, entre estas, las recomendaciones contenidas en el concepto de la CRC.

Antes del vencimiento de este plazo, la autoridad de la entidad territorial podrá acordar con la CRC la mejor forma de implementar las condiciones técnicas en las cuales se asegurará el despliegue.

PARÁGRAFO 1o. Cuando el plan de ordenamiento territorial no permita realizar las acciones necesarias que requieran las autoridades territoriales para permitir el despliegue de infraestructura para telecomunicaciones, el alcalde podrá promover las acciones necesarias para implementar su modificación.

PARÁGRAFO 2o. A partir de la radicación de la solicitud de licencia para la construcción, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, la autoridad competente para decidir tendrá un plazo de dos (2) meses para el otorgamiento o no de dicho permiso. Transcurrido ese plazo sin que se haya notificado 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, salvo en los casos señalados por la Corte Constitucional. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los (2) meses, la autoridad competente para la ordenación del territorio, deberá reconocer al peticionario los efectos del silencio administrativo positivo, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

PARÁGRAFO 3o. Los elementos de transmisión y recepción que hacen parte de la infraestructura de los proveedores de las redes y servicios de telecomunicaciones, tales como picoceldas o microceldas, que por sus características en dimensión y peso puedan ser instaladas sin la necesidad de obra civil para su soporte estarán autorizadas para ser instaladas sin mediar licencia de autorización de uso del suelo, siempre y cuando respeten la reglamentación en la materia expedida por la Agencia Nacional del Espectro (ANE) y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)."

### III. LA DEMANDA

3. El ciudadano Efraín Gómez Cardona demanda el artículo 193 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, 'Todos por nuevo un país'", toda vez que en su concepto vulnera los artículos 1º, 287 y 313, numerales 7º y 9º, de la Constitución. El actor expone como concepto de la violación un cargo único, con los siguientes argumentos:

3.1. El concepto de la violación lo divide inicialmente en dos acápites. En el primero se refiere a lo que prevé la norma cuestionada acerca de la "identificación de barreras". Señala que según la disposición legal "los llamados a identificar los obstáculos" al despliegue de la infraestructura en telecomunicaciones "han de ser los expertos en el tema, los que tienen competencia para regular el servicio y la determinación de prestarlo". De lo cual infiere que entonces "no corresponde a las autoridades locales, sino a las nacionales, en primer término establecer las condiciones técnicas para el despliegue de las redes". Solo después de eso es que se les deberá informar lo pertinente a las autoridades locales, "para que así puedan ellas, conocidas las razones técnicas, determinar los lugares en los que podrán estar las redes". Tras describir este punto viene el segundo acápite, atinente a la "remoción de barreras u obstáculos", en el cual afirma que, de acuerdo con el precepto bajo examen, una vez la Comisión de Regulación de Comunicaciones emita "lo que con

mayor eufemismo se llama ‘concepto’”, entonces surge para la autoridad local la obligación de proceder de conformidad, y “si fuere que el obstáculo está en el plan de ordenamiento territorial, el alcalde ‘podrá’ proponer su modificación”. Esta regulación le parece que revela un “espíritu autoritario”, expresado con “sutileza”, pues en realidad el supuesto concepto de la CRC se convierte en una “obligación absoluta” para los entes territoriales. Dice:

“Jamás una palabra que se supone denotativa de discrecionalidad ha sido escrita con más imperatividad, la pretensión de la norma podría reducirse a la expresión latina ‘Roma locuta, causa finita’, con la sola diferencia que aquí la que habla no es Roma sino la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. De esta manera, el ‘espíritu autoritario’ que llamara Restrepo Piedrahíta ya no viene bajo la presentación de puro y llano desconocimiento del Concejo Municipal, como se hizo en el caso de los ‘macroproyectos’ y que en la más afortunada hora la Corte neutralizó en la sentencia C-149 de 2010, sino que va ganando en sutileza: ya no es que la decisión nacional desplaza a la local sino que el ‘concepto’ nacional se traduce en la absoluta obligación para la autoridad local”.

3.2. Para “probar” las aserciones anteriores, el actor presenta una “circular conjunta”, expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y la Procuraduría General de la Nación, en la cual en su criterio la norma legal demandada sufre una transformación. Mientras la disposición cuestionada dice que en caso de hallarse un impedimento a la remoción del obstáculo en el plan de ordenamiento territorial el alcalde “podrá” promover las acciones necesarias para implementar su modificación, la citada circular conjunta dice: “[c]uando el Plan de ordenamiento Territorial POT no permita realizar las acciones necesarias que requieran las autoridades territoriales para permitir el despliegue de infraestructura para telecomunicaciones, el alcalde podrá promover las acciones necesarias para implementar su modificación, es decir, debe revisar su POT acorde con la norma general”. A partir de la transcripción de ese segmento, perteneciente a una circular que el actor adjunta, observa que en ella “el ‘podrá’ con toda naturalidad migra hacia el ‘debe’”, de suerte que es entonces claro que en la norma se les impone a las autoridades territoriales el deber de modificar su POT, con el fin de ajustarse al concepto de la CRC, y al mandato de la ley. Dicha modificación del POT, si es necesaria, debe introducirse según el accionante “en cualquier punto y hora”, e incluso debe hacerse así “por más que existan leyes que señalen que tales revisiones no pueden hacerse sino cada

doce años”.

3.3. En su demanda, el ciudadano reconoce que el servicio público de telecomunicaciones “tiene muy alta importancia”, pero agrega que “de ninguna manera alcanza la condición de interés mayúsculo y supremo”, como en cambio sí lo considera el inciso primero del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015. Por lo demás, los obstáculos que se presentan a una prestación amplia de este servicio “no se pueden achacar a las autoridades territoriales”, y la falta de calidad en esta materia “ha de responder seguramente a razones diferentes”. Sin embargo, manifiesta que también “es bastante posible que la administración que de cada territorio hagan las respectivas autoridades impida que las empresas de telecomunicaciones tiendan libremente sus redes e instalen sus antenas en cualesquiera sitios”. Lo que ocurre es que el interés de las empresas de telecomunicaciones, y de la nación, de proveer una infraestructura adecuada para estos efectos “no puede arrasar con otros [intereses] no menos valiosos desde el punto de vista constitucional, entre ellos por ejemplo el de cada municipio de proteger y defender su patrimonio ecológico local”. A partir de lo cual, extrae las siguientes conclusiones:

“[l]as normas acusadas desconocen por tanto la autonomía de los Concejos Municipales para la regulación de sus intereses propios, la necesaria participación en la regulación de los intereses que son comunes con la nación, en la medida en que por privilegiar con desmesura un solo interés (el de las telecomunicaciones) terminan vapuleando o reduciendo a una expresión mínima otros intereses igualmente legítimos y de no menor rango constitucional como son los intereses locales, entre ellos el del patrimonio ecológico local.

3.4. En lo que se refiere al párrafo 3º de la disposición cuestionada, el actor señala que el legislador “parece establecer una ecuación según la cual licencia urbanística igual obra civil”, en virtud de la cual el licenciamiento urbanístico solo podría ser requerido por las autoridades territoriales ante obras civiles. El demandante sostiene, en contraste, que “el licenciamiento urbanístico tiene lugar no sólo cuando se vayan a efectuar obras civiles sino aún en total ausencia de las mismas, verbigracia cuando se va a efectuar una mera subdivisión jurídica, sin ninguna actuación sobre el terreno, o en el evento de que a un inmueble se le vaya a dar un uso diferente al inicialmente autorizado (licencia de adecuación)”. La decisión territorial de expedir normas sobre uso del suelo no puede ser

limitada por el legislador a la construcción de obras civiles, y “[p]or eso mismo, señalar que una actividad no requiere licencia ni autorización local alguna por el sólo hecho de que no implique obra civil, es desconocer la Constitución”. La previsión legal censurada exige el cumplimiento de las normas nacionales, pero admite no acatar la normatividad local, lo cual en su criterio es inconstitucional.

#### IV. INTERVENCIONES

##### Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

4. Este Ministerio interviene para solicitarle a la Corte declarar exequible la norma acusada. Dice para empezar que la demanda no cumple los requisitos formales de una acción de inconstitucionalidad, toda vez que “no concreta ni sustenta cada uno de los cargos”. No obstante, en cuanto al fondo, señala que la disposición cuestionada no desconoce la configuración del Estado constitucional colombiano, ni el interés general, pues en su texto dice expresamente que sus previsiones buscan garantizar los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal, y el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y la cultura, así como la masificación del Gobierno en línea. Por otra parte, tampoco puede sostenerse que los segmentos normativos demandados vulneren la autonomía de las entidades territoriales, toda vez que la propia Constitución prevé en su artículo 287 que las “[l]as entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, [...] dentro de los límites de la Constitución y la ley”, y dispone en su artículo 313 numeral 6 que a los concejos les corresponde “[r]eglamentar los usos del suelo”, pero también dentro de los límites definidos en la Constitución y la ley. Por lo cual, no hay entonces vulneración alguna de estos principios constitucionales.

##### Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

5. El Ministerio de las TIC le solicita a la Corporación declarar exequible la disposición demandada. Sostiene que en la Constitución las entidades territoriales tienen autonomía para la gestión de sus intereses, pero no es este un poder soberano sino que debe ejercerse dentro de los límites definidos por la Constitución y la ley. Cuando es una ley del plan nacional de desarrollo la que establece los límites a la autonomía territorial, dicha limitación se ajusta aún más claramente a la Carta Política, pues en el ordenamiento la ley del plan

tiene prelación sobre las demás leyes y normas locales. Al adoptar sus planes de ordenamiento territorial, las autoridades locales deben entonces adecuar sus previsiones a la ley del plan nacional de desarrollo. En este caso, la norma cuestionada establece que el alcalde podrá promover acciones necesarias para modificar el plan de ordenamiento territorial, no con el fin de ajustarlo al concepto de la CRC sino para conformarlo al plan nacional de desarrollo, lo cual es consistente con el ordenamiento constitucional. Incluso si no existiera la disposición acusada, las autoridades locales tendrían que garantizar que el despliegue de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones se ajustara a las previsiones de la ley, por lo cual tendrían que modificar si fuera preciso el plan de ordenamiento territorial. Lo que hace la norma demandada no es entonces limitar la autonomía de las autoridades locales, sino armonizar las competencias territoriales y las nacionales, al planificar el despliegue de la infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones de conformidad con la ley del plan. La CRC no tiene otra competencia que la de emitir conceptos técnicos sobre los obstáculos al despliegue de dicha infraestructura, y no la de ordenar que se instale en zonas constitucionalmente protegidas. Finalmente, admitir el establecimiento de picoceldas y microceldas que no requieran obras civiles sin licencias urbanísticas, responde al tamaño de los elementos, que no interfiere en las atribuciones de las autoridades territoriales de regular el suelo.

Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-

6. La SIC interviene en el presente proceso para manifestar que, en su concepto, no se encuentra dentro de sus funciones jurídicas emitir una opinión sobre la acción pública de inconstitucionalidad contra la norma legal censurada. Por su naturaleza y contenido, un concepto sobre la demanda contra la disposición “es de competencia exclusiva del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MINTIC-, de la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC- y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por ser este último quien participó en la formación de la disposición sujeta a control”.

Asociación Colombiana de Usuarios de Internet –ACUI

7. La ACUI le pide a esta Corte declarar exequible el precepto cuestionado. Afirmar que el acceso de las personas a los servicios de telecomunicaciones es útil para garantizar diversos principios y derechos constitucionales, tales como la eficiencia en la prestación de

los servicios públicos, el derecho a la información, el derecho a la educación, el derecho de los usuarios a obtener bienes y servicios de calidad, y el desarrollo educativo, cultural, económico, social y político de la colectividad. Lo que se busca con la norma acusada es avanzar en el desarrollo de la infraestructura, para ampliar el acceso y uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Específicamente, esto pretende lograrse por la vía de consolidar la facultad de la CRC para emitir conceptos técnicos, y “recomendarle a las autoridades locales la eliminación de las barreras al despliegue de infraestructura contenidas en la normatividad territorial”; reconocer que por sus dimensiones, y por su escaso impacto urbanístico, hay elementos asociados con las redes de telecomunicaciones que no requieren licencia urbanística para su instalación; y agilizar los trámites en la expedición de permisos para la instalación de antenas. De tal suerte, lo que se persigue con el artículo 193 de la Ley 1735 de 2015 es otorgar herramientas para permitir el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, que contribuya a lograr las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC–

8. La CRC considera que la norma es exequible, e interviene para pedirle a la Corte que así lo declare. Desde su punto de vista, lo que cuestiona la demanda no es la disposición legal “sino una particular interpretación de la misma”. Sostiene que el artículo 193 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 ciertamente ordena a las autoridades territoriales identificar los obstáculos al despliegue de infraestructura para las telecomunicaciones y adoptar medidas para removerlos. El concepto que emita la Comisión de Regulación de Comunicaciones sobre la existencia de uno de esos obstáculos no es entonces el que impone la obligación de remoción de las barreras al despliegue de la infraestructura, sino que es la ley la que lo hace. El de la CRC es un concepto técnico con el alcance previsto en el artículo 27 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; es decir, no es de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, el concepto técnico de la CRC es relevante pues supone un acompañamiento especializado para las autoridades territoriales, a fin de que estas puedan verificar si existe o no una barrera al despliegue de la infraestructura, y cumplir entonces con su obligación legal. Sin embargo, la Ley no priva a las autoridades locales de su competencia para definir las acciones a implementar con el fin de remover el obstáculo, y les reconoce la facultad de explorar alternativas para facilitar el despliegue de la infraestructura de servicios. De suerte que en el marco legal cuestionado “las

autoridades territoriales [...] conservan la autonomía en lo que se refiere a la identificación de las barreras y a la adopción de las decisiones sobre la forma en la cual se removerán”.[1]

Esta normatividad no vulnera la Constitución de un Estado unitario, sino que armoniza las facultades de los distintos órdenes del territorio, de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para ampliar el acceso a los servicios de telecomunicación, de los cuales depende el goce efectivo de otros derechos y principios constitucionales.

#### Asociación Americana de Empresas de Telecomunicaciones -ASIET-

9. La ASIET estima que la Corte debe desestimar los argumentos de la demanda. Sostiene que el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 “contiene valiosas herramientas” para reducir el déficit de cobertura de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que aún subsiste en Colombia. Con ellas se asegura una actuación coordinada y colaborativa entre la CRC y las autoridades territoriales, que permitirá agilizar el despliegue de la infraestructura necesaria para garantizar una prestación universal de estos servicios. Además, señala que la facultad que le da la norma a la CRC para hacerles “recomendaciones” a las autoridades territoriales no vulnera su autonomía, toda vez que estas siguen siendo competentes para expedir normas de ordenamiento territorial. Lo que hace la disposición cuestionada es tratar de ajustar el ordenamiento colombiano a “[l]as mejores prácticas internacionales”, que también promocionan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, por la vía de reducir o simplificar trámites y requisitos para el efecto. Dice que, según la literatura especializada, no hay evidencia científica de que la infraestructura requerida para una prestación más amplia de estos servicios afecte la salud, la integridad o la vida humana. Por lo cual, considera que la norma no debe ser expulsada del orden jurídico nacional.

#### Agencia Nacional del Espectro -ANE-

10. En su intervención, la ANE solicita declarar exequible el precepto censurado. Asevera que el propósito de la disposición demandada no es promocionar el despliegue de la infraestructura por sí misma, sino maximizar la garantía de los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de un acceso amplio a las tecnologías de la información y las comunicaciones. En aras de alcanzar esa finalidad, se les fija un deber a las autoridades

territoriales de identificar los obstáculos al despliegue de dicha infraestructura y se les da la facultad para adoptar las medidas que consideren idóneas a fin de removerlos, lo cual no vulnera la autonomía territorial. Lo que ocurre es que esta función debe enmarcarse dentro de los límites que definan la Constitución y la ley. Esto indica que es relevante tener en consideración el artículo 334 Superior, el cual prevé que el Estado intervendrá por mandato de la ley en el uso del suelo y en los servicios públicos. La ley puede entonces contemplar herramientas para ampliar el servicio de telecomunicaciones, en la medida en que no interfiera en la eficacia de los derechos fundamentales. Cuando una ley del plan -como la aquí demandada- prevé además ciertos deberes para las autoridades locales, obra en el marco constitucional. Si le asigna a la CRC la función de emitir conceptos técnicos sobre la existencia de obstáculos al despliegue de infraestructura, es con el fin de que una autoridad experta defina esos puntos, de suerte que se garantice la ampliación de los servicios. Por ende, a su juicio, no se vulnera la autonomía territorial con una previsión legal, contenida en un plan nacional de desarrollo, que les impone a las autoridades locales el deber de identificar y remover los obstáculos al despliegue de infraestructura de tecnologías de la información y las comunicaciones. En cuanto a la supresión de las licencias urbanísticas para instalar picoceldas y microceldas que no requieran obras civiles, dice que se justifica por su tamaño, y porque no deterioran el ambiente, ni causan contaminación visual, ni riñen con aspectos generales de uso del suelo establecidos en el POT. Explica que las “microceldas y picoceldas son estaciones diseñadas para cubrir áreas de tamaño reducido, bien sea para dar servicio a zonas no cubiertas por las radio bases normales o porque la concentración de personas (tráfico) hace necesario poner una estación adicional para poder tener servicio con las características de calidad deseada”. Por su propósito técnico, las picoceldas y microceldas no requieren entonces obras civiles, y son de dimensiones físicas pequeñas comparadas a la una estación radio base normal. Por lo cual no se requiere licencia para uso del suelo.

Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones -ANDESCO-

11. ANDESCO le solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada. Dice que la función que en ella se le atribuye a la CRC, de emitir un concepto técnico sobre la existencia de obstáculos al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, no constituye un facultamiento para que la Comisión imponga obligaciones a las autoridades territoriales, sino para que les haga conocer una conclusión especializada a antes que pueden no tener

los instrumentos técnicos para efectuar el mismo diagnóstico. Las entidades territoriales no pierden además la facultad de regular los usos del suelo, ni más específicamente la de reglamentar el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones. Lo que busca la disposición cuestionada es armonizar la autonomía territorial con la ampliación en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Al tiempo que no vulnera la autonomía, el precepto censurado propende por garantizar otros derechos cuyo goce efectivo se profundizaría con un servicio más eficiente de telecomunicaciones. Esto, a su turno, presupone la eliminación de una serie de obstáculos al despliegue de la infraestructura, que ANDESCO ha identificado, tales como: planes de ordenamiento territorial que restringen la implementación e instalación de nuevo mobiliario urbano, extensión en los plazos para conceder permisos de intervenir el espacio público, restricción de permisos para instalación de infraestructura, restricciones para operaciones de mantenimiento correctivo de las redes, falta de información clara sobre la documentación requerida para obtener licencias y permisos, impuestos elevados para construcción de obras en espacios públicos, obligaciones de canalización de redes en zonas céntricas y en desarrollo que generan “costos prohibitivos” para la instalación de infraestructura, obligación de reposición de la longitud total de andenes en intervención de menos de 3 metros, imposibilidades de instalar Radio Bases en infraestructura como postes, fachadas, techos, entre otros. Por lo cual la norma, al contribuir a la eliminación de estos obstáculos, sí presta efectivamente una contribución al fin de ampliar el acceso a las TIC.

12. Colciencias le pide a esta Corporación inhibirse o, en su defecto, declarar la exequibilidad de la disposición cuestionada. La solicitud de inhibición se sustenta en la falta de claridad y de certeza de la acción pública. En esencia, sostiene que el actor no expuso las razones por las cuales el precepto es inconstitucional, sino que “dedicó todo su esfuerzo a esbozar una serie de interpretaciones personales”, que a su juicio son inconstitucionales, pero que en realidad no se derivan del texto legal. Por ejemplo, Colciencias dice que, a juicio del accionante, el concepto técnico que puede emitir la CRC en el proceso de detección de obstáculos al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones es una obligación vinculante. Sin embargo, Colciencias señala que del texto y del ordenamiento (CPACA art 28) se infiere que es una declaración técnica sin carácter normativo. En cuanto al fondo, aduce que la norma legal no desconoce el esquema de distribución de funciones previsto en la Constitución, sino que por el contrario busca garantizar la ampliación en el acceso a las TIC, en desarrollo de los principios de

coordinación y concurrencia, para garantizar otros derechos fundamentales cuya realización sería más óptima si se tiene una infraestructura apropiada de telecomunicaciones. Dice que la ley, por otra parte, no obliga a alcaldes y concejos a modificar el plan de ordenamiento territorial, cuando este sea incompatible con la remoción de los obstáculos identificados, sino que los faculta para hacerlo. Finalmente, en cuanto a la decisión legislativa de exonerar de licencia urbanística la instalación de picoceldas y microceldas que no requieren obra civil, dice que al respecto no se dice nada en la Constitución, sino en la ley, pero la confrontación entre dos leyes no es un asunto propio de un juicio de control constitucional.

### Federación Colombiana de Municipios

13. La Federación Colombiana de Municipios coadyuva la acción pública. Manifiesta que los servicios de telecomunicaciones tienen en la actualidad una importancia fuera de toda duda en la satisfacción de derechos y principios constitucionales, como los indicados en el inciso primero de la norma acusada. No obstante, considera que en el Plan Nacional de Desarrollo se les atribuye a las telecomunicaciones una trascendencia superlativa, y a la eliminación de los obstáculos al despliegue de su infraestructura se le da un efecto que no tiene, pues las dificultades en la ampliación del acceso a las TIC se deben seguramente a “lo abrupto de nuestra topografía y quizá en una medida ínfima [a] la necesidad de armonizar la necesidad de instalar las antenas con los usos del suelo establecidos por los municipios”. La norma demandada ciertamente persigue la remoción de las barreras a la infraestructura de telecomunicaciones, pero para ello los segmentos acusados “arrasan con la autonomía municipal”, y “con su derecho a ejercer la competencia de determinar los usos del suelo”.

### Asociación de la Industria Móvil de Colombia -ASOMÓVIL

14. ASOMOVIL le solicita a la Corte inhibirse de emitir un fallo de fondo y, subsidiariamente, declarar exequible el precepto impugnado. Asegura que la demanda no es apta para emitir un fallo de fondo, por distintos motivos. Para empezar, en la acción pública no hay una exposición del contenido de las normas constitucionales que se invocan como vulneradas. Esto hace que sus acusaciones no resulten inteligibles. Fuera de ello, la acción pública carece de certeza, pues edifica los cuestionamientos sobre proposiciones normativas que

no se infieren de la disposición. Así, el actor alega que el precepto legal obliga a los alcaldes a retirar toda prohibición al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en sus respectivos territorios, y que los conceptos emitidos por la CRC les imponen a los municipios la obligación de abolir toda suerte de obstáculos al despliegue de dicha infraestructura. Sin embargo, del texto normativo censurado se infiere es una obligación general y abstracto para las entidades territoriales de adoptar medidas para remover obstáculos al desarrollo de infraestructura de comunicaciones, cuando esta resulte necesaria para el ejercicio y goce de derechos constitucionales, y no en los demás casos. Además, la disposición prevé que el alcalde no está obligado a eliminar cualquier limitación normativa al desarrollo infraestructural, pues se le reconoce la facultad de introducir o no cambios al plan de ordenamiento territorial. También es incierta la demanda en cuanto aduce que las picoceldas y microceldas que no requieran obras civiles pueden instalarse sin licencia urbanística, aun cuando la ley dice que su instalación puede estar desprovista licencia para usos del suelo. La acción pública sería también poco específica y suficiente, por cuanto no hay argumentos de inconstitucionalidad, sino afirmaciones carentes de razones explícitas que las respalden. Por último, la demanda sería impertinente toda vez que propone es cuestionamientos doctrinales y legales.

15. En cuanto al fondo, dice ASOMOVIL que no se desconoce la autonomía territorial, ni las competencias constitucionales de los concejos y las asambleas. Tanto la autonomía territorial, como las competencias de los concejos para regular los usos del suelo, deben ejercerse en el marco de la Constitución y la Ley. En ambas fuentes, se le atribuye a la Nación la regulación de los servicios públicos, el acceso al espectro electromagnético y, más específicamente, esta norma le reconoce la función de regular el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Por otra parte, la autonomía de las autoridades territoriales se debe respetar por la nación, respecto de los asuntos de interés local. Los asuntos de interés nacional, por el contrario, como son los que se regulan en la norma cuestionada, no son de regulación exclusiva de las entidades territoriales, aun cuando comprometan el uso del suelo. Aun cuando sea una cuestión de interés nacional, la disposición bajo control les da un margen de actuación a las autoridades territoriales, pues no solo no los obliga a modificar el POT, sino que además les reconoce la posibilidad de definir alternativas para eliminar las barreras al desarrollo de la infraestructura. Frente a la supresión de licencias para uso del suelo en la instalación de microceldas y picoceldas que no requieran obras civiles, dice la intervención que esta regulación se explica ante el

tamaño y el peso ligero de los artefactos, que hace innecesario tener que usar el suelo como en otra especie de instalaciones con funciones equivalentes. Por este motivo, encuentra que tampoco esta parte de la norma vulnera la Carta.

#### Departamento Nacional de Planeación -DNP-

16. El DNP defiende la constitucionalidad de la disposición acusada. Sostiene que una infraestructura apropiada de telecomunicaciones garantiza una amplia serie de derechos y principios constitucionales. Para lograr ese fin, la Ley prevé algunos medios que no alteran la autonomía territorial, pues son las propias entidades territoriales quienes se encargan de identificar los obstáculos al desarrollo de la infraestructura, quienes tienen a su cargo determinar las medidas para removerlos, y a quienes les corresponde definir si procede una modificación del plan de ordenamiento territorial. Si hay alguna interferencia en la autonomía de los entes territoriales, el interviniente resalta que este no es un principio absoluto y puede ser limitado de manera razonable. Lo cual ocurre en este caso, en aras de satisfacer otros derechos fundamentales con apoyo en una mejor infraestructura de telecomunicaciones. En cuanto a la exoneración del deber de contar con licencias para uso del suelo en la instalación de microceldas y picoceldas que no requieran obras civiles, señala que en esos eventos sería innecesario solicitar esa clase de autorizaciones, que tienen sentido para adelantar obras de urbanización, parcelación de predios, construcción y demolición de edificios, intervención y ocupación de espacio público, y realización de loteo o subdivisión de previos. Dado que las microceldas y picoceldas, por su tamaño y peso, no requieren una intervención de esas magnitudes sobre el espacio público o el suelo, es también razonable y ajustado a la Constitución que, cuando no necesiten obra civil, puedan instalarse sin licencia para el uso del suelo, como lo dice la previsión demandada.

#### Ministerio del Interior

17. El Ministerio del Interior se opone a la demanda. En su concepto, es coherente con la estructura unitaria del Estado que mediante ley se busque unificar criterios, procesos y parámetros para obtener autorización administrativa con el fin de desarrollar actividades que permitan prestar servicios de telecomunicación y desarrollar la infraestructura correspondiente. En un Estado organizado en forma de república unitaria es legítimo establecer una regulación única de la prestación de servicios de telecomunicaciones, en lo

atinente a los “lugares en que dichas actividades pueden realizarse y, en consecuencia, los criterios para permitir el acceso a las TIC y despliegue de infraestructura para un determinado territorio”. Con la disposición legal acusada no se modifica el uso del suelo de los municipios, “sino que se está haciendo una delimitación de áreas y en el evento en el que se realice la adjudicación mediante el procedimiento previsto en el ordenamiento, allí, se deberá atender lo consagrado en la ley y desarrollado en la jurisprudencia en lo que corresponde a la participación de las entidades territoriales”.

Federación Nacional de Departamentos –FND–

18. La FND interviene para sostener que el objeto de la demanda no guarda relación con las funciones y objetivos que tiene como Federación de Departamentos, toda vez que la norma acusada “está orientada a funciones que recaen de forma específica en cabeza de los municipios”, razón por la cual “considera pertinente no realizar un análisis de fondo”.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

19. En su intervención se opone a la acción pública, y le pide a la Corte declarar exequible el precepto cuestionado. Dice que “estamos en presencia de una norma correcta y definida, que le da competencia y facultades al legislador” para expedir medidas que garanticen los derechos fundamentales, con arreglo a la infraestructura de las telecomunicaciones. No obstante, agrega que la demanda plantea interpretaciones subjetivas, y en esa medida no es apta.

Universidad Externado de Colombia. Grupo de Investigación en Derecho Administrativo

20. En su intervención, la Universidad Externado le plantea a la Corte que la norma debe declararse exequible, salvo el párrafo 3, que debe declarar inexecutable. Al comienzo señala que el actor “se limita a efectuar afirmaciones y alegaciones vagas, imprecisas y subjetivas [...] no expone de manera clara y precisa el concepto de la violación”. Aclara que “las afirmaciones efectuadas por el actor son parcializadas y cargadas de apreciaciones subjetivas”, y si bien las consecuencias del precepto en general se ajustan a la Constitución, sin embargo “las interpretaciones ligeras o poco rigurosas sí implicarían una vulneración o vaciamiento de dichas competencias”, y deberían ser entonces esos entendimientos particulares los inconstitucionales. Dice que el concepto de la CRC no podría ser vinculante,

ni ser una obligación legal de cambiar los planes de ordenamiento territorial por una decisión de la CRC. Esto debería entonces quedar claro en la decisión de la Corte. Por lo demás, en cuanto se refiere a la determinación de no exigir licencias para la instalación de microceldas y picoceldas que no requieran obras civiles, considera que esto sí vulnera la autonomía territorial, ya que no solo supone pasar por alto las competencias de los concejos para reglamentar los usos del suelo, sino además neutralizar las obligaciones contenidas en el plan de ordenamiento territorial. Opina que para respetar los usos o vocación de algunos suelos, es necesario exigir licencia en la instalación de estos dispositivos.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

21. En su Concepto No. 6012, el Procurador considera que debe declararse exequible el párrafo 1º, e inexecutable los incisos 2, 4, 5 y el Párrafo 3º de la norma demandada. El Jefe del Ministerio Público sostiene que en el ordenamiento constitucional la función de regular lo atinente a las telecomunicaciones le corresponde a la Nación, toda vez que se trata de un asunto de comunicación entre personas ubicadas en distintos entes territoriales, e incluso en diferentes naciones. No obstante, en sus implicaciones concretas, la regulación de las telecomunicaciones puede comprometer intereses locales, pues por ejemplo puede versar sobre la infraestructura de servicios que ha de situarse físicamente en territorios de los municipios. Por lo cual se requiere garantizar que el ejercicio de las atribuciones nacionales se desarrolle en el marco de los principios de concurrencia y coordinación. En este caso, sin embargo, la norma acusada contiene “una imposición nacional unilateral a los entes territoriales”, en cuanto le imparte “la orden [...] para que identifiquen y remuevan los obstáculos que restrinjan, limiten o impiden el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones”, y además consagra como “de obligatorio cumplimiento por parte de la entidad territorial el concepto emitido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones”, ya que se las obliga -a las entidades territoriales- a “remover el obstáculo o barrera identificado por la Comisión y las alternativas que permitan el despliegue de infraestructura en el área determinada por esa misma Comisión”. Una consideración distinta merece, en cambio, la facultad que les reconoce la norma acusada a las autoridades locales para definir si deben cambiar el POT, en aras de responder al concepto técnico de la CRC, pues allí no hay una obligación.

22. Respecto de la autorización legal para instalar microceldas y picoceldas, que no

requieran obra civil, sin licencia para uso del suelo, indica que la instalación de estos dispositivos “va más allá del uso del suelo”, aunque también lo comprende. Lo que está en juego en su criterio es “el uso del espacio público aéreo como parte del control del uso del suelo”, y lo relativo a las alturas permitidas, la contaminación visual, la presunta contaminación física por “contaminación electromagnética”, que son asuntos derivados de la instalación de elementos de transmisión y recepción, como los referidos en la ley acusada, en puntos específicos de la geografía local. Además, en su opinión, la norma bajo examen estaría admitiendo que, mientras no haya necesidad de obras civiles, se produzca una intervención irrestricta en el espacio público e incluso en la propiedad privada, por lo cual “podría presentarse un cambio de uso del bien inmueble en relación con el inicialmente otorgado en la licencia de construcción o del uso del suelo directamente”. Así que el parágrafo 3º, contentivo de esta regulación, sí vulnera la autonomía territorial en este punto y por lo mismo debe ser declarado inexecutable por la Corte.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

#### Examen de aptitud de la acción pública

2. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias- y la Asociación de la Industria Móvil de Colombia -Asomovil- le solicitan a la Corte inhibirse para emitir un fallo de fondo. A su vez, los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, el de Vivienda, Ciudad y Territorio, lo mismo que la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, aunque solicitan en primer término un pronunciamiento de fondo, acto seguido consideran que la demanda carece de aptitud.[2] En síntesis, estas intervenciones sostienen que la acción pública no es clara, por cuanto el actor se limita a invocar determinados preceptos constitucionales pero sin explicar su contenido, por lo cual no logra definirse cuáles son las disposiciones constitucionales que se vulneran con cada uno de los segmentos normativos demandados del artículo 193 (parcial) de la Ley 1753 de 2015. Además señalan que los argumentos carecen de certeza, toda vez que suponen que la norma acusada le da al concepto de la CRC un carácter de obligación jurídica absoluta, aun cuando en realidad tal concepto es eminentemente técnico y la obligación de remover los obstáculos proviene de la ley. Aparte, la falta de certeza se observa también cuando se

cuestiona el parágrafo 1º, pues el actor considera que allí se obliga a las autoridades locales a modificar el POT, aun cuando en realidad simplemente se los faculta para decidir si promueven acciones orientadas en esa dirección. También aducen estos intervinientes que la demanda presenta argumentos desprovistos de pertinencia, como son los que plantea cuando asegura que la ley está dominada por un “espíritu autoritario”, que la misma obliga a revisar los POT en momentos distintos de los admitidos en otras leyes, o que es relevante mostrar la interpretación de la ley contenida en una circular conjunta, pues ninguno de estos planteamientos supone una confrontación con la Constitución. Finalmente, resaltan que el concepto de violación no es específico y suficiente, ya que no presenta el sentido de las normas constitucionales invocadas, sino que se limita a plantear afirmaciones acusatorias, respaldadas en lecturas subjetivas de la disposición, sin argumentos que muestren por qué esos supuestos desconocen el ordenamiento constitucional. Los restantes intervinientes y el Procurador General de la Nación se pronuncian sobre el fondo, sin detenerse a examinar la aptitud de la demanda.

La Corte debe examinar si la acción reúne las condiciones de aptitud.

3. La Sala Plena observa que, en opinión del demandante, el artículo 193 inciso 2 de la Ley 1753 de 2015 les asigna la función de “identificación de barreras” a la infraestructura de telecomunicaciones solo a los expertos en el tema, que tienen competencia para regular el servicio y la determinación de prestarlo. De lo cual infiere entonces que “no corresponde a las autoridades locales, sino a las nacionales”, cumplir con la tarea, de establecer las condiciones técnicas para el despliegue de las redes. No obstante, contra esta regulación referente a la identificación de barreras, contenida en el inciso 2 demandado, el actor no presenta reproche alguno de inconstitucionalidad. Por tanto, no hay cargo que resolver contra ese inciso. Además, la norma cuestionada dice textualmente que “las autoridades de todos los órdenes territoriales identificarán los obstáculos” a la infraestructura. De modo que no es competencia únicamente de las autoridades nacionales hacerlo, como lo indica el actor. Ese segmento de la demanda carece por tanto de certeza. Y ocurre algo similar con los argumentos dirigidos contra el parágrafo 1º de la disposición. El demandante sostiene que en este se les impone “la obligación a los alcaldes” de proponer la modificación del POT, si este es un impedimento al desarrollo de la infraestructura en telecomunicaciones. Sin embargo, se advierte que la previsión legal dice que cuando el plan de ordenamiento territorial no permita remover las barreras, el alcalde “podrá promover las acciones

necesarias para implementar su modificación”. Como se ve, la Ley emplea la expresión “podrá”, que no es equivalente a una obligación sino a una facultad de ejercicio sujeta a la decisión de la autoridad respectiva. Por ende, también este argumento carece de certeza.

4. Ciertamente, el actor pretende “probar” que las dos anteriores son interpretaciones deducibles del texto legal, a partir de la cita de una ‘circular conjunta’, emitida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, él mismo señala que la ley sufre una transformación en la circular, pues –en sus propias palabras– allí se observa que “el ‘podrá’ con toda naturalidad migra hacia el ‘debe’”. Con lo cual, el cuestionamiento no estaría entonces dirigido contra la ley, sino contra la circular. Pero, además, con independencia de si su lectura de la circular es o no exacta, debe señalarse que un acto administrativo no es prueba del sentido normativo de una ley. No es propio entonces del control abstracto adelantado por esta Corte examinar la constitucionalidad de una ley tal y como esta ha sido interpretada en un acto singular y único expedido por la administración. La jurisprudencia ha admitido que pueda cuestionarse una ley de la República de acuerdo con su interpretación viviente en la administración pública, pero para ello es necesario que se trate de una posición consistente, consolidada y relevante, y no puede entonces exponerse únicamente un acto que interprete la ley.[3] Así presentado, el argumento del ciudadano no es entonces pertinente, pues no corresponde a una confrontación entre la ley y la Constitución, sino entre un acto administrativo y esta última. Lo mismo debe decirse respecto de sus acusaciones porque la norma legal está controlada por un ‘espíritu autoritario’, y porque obliga a una revisión del POT antes de lo admitido en otras leyes, habida cuenta de que en estos puntos el demandante no expone una contradicción entre la disposición legal cuestionada y la Constitución, sino que plantea una valoración política y doctrinal de la institución, y un juicio de correspondencia entre leyes. Tampoco este razonamiento es pertinente.

5. Respecto de los cuestionamientos contra el inciso 4º, artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, el demandante afirma que vulnera la autonomía de los concejos municipales para la regulación de sus propios intereses, por cuanto a partir del concepto de la CRC surge para ellos la obligación de remover todos los obstáculos o barreras – incluso normativas – que existan para la infraestructura de telecomunicaciones. En su sentir, “el ‘concepto’ nacional se traduce en la obligación absoluta para la autoridad local” de remover los obstáculos, y es

por tanto una imposición de una autoridad nacional sobre las entidades territoriales. De allí que afirme, acto seguido, que “la pretensión de la norma podría reducirse a la expresión latina ‘Roma locuta, causa finita’, [aunque] aquí la que habla no es Roma sino la Comisión”. De lo cual infiere el actor que la regulación censurada es entonces inconstitucional. Como se observa, el cuestionamiento ciudadano se construye sobre la base de que el concepto de la CRC obliga a las autoridades locales, para remover los obstáculos al despliegue de la infraestructura en telecomunicaciones. No obstante, aunque es una de sus premisas centrales, el demandante no explica por qué el concepto de la CRC debe considerarse obligatorio. En este proceso la propia CRC –en lo cual coincide Colciencias– manifiesta que sus conceptos técnicos en esta materia no son de obligatorio cumplimiento, sino que sus alcances se definen con arreglo al artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.[4] Por su parte, el Procurador General de la Nación señala que a estos conceptos debe dárseles el efecto de las peticiones entre autoridades, reguladas en el artículo 30 del mismo Código. El accionante, sin embargo, no hace explícitas las razones por las cuales debe descartarse alguna de estas interpretaciones, para sostener que el concepto es obligatorio. Pero además, incluso si fuera obligatorio, el demandante asume que en cuanto tal el concepto finiquitaría la causa jurídicamente. Sin embargo, esto tampoco es cierto, pues un concepto obligatorio equivaldría a un acto administrativo susceptible de impugnación, conforme a las reglas contencioso administrativas.

6. Además de lo anterior, y aún en el examen de las acusaciones contra el inciso 4º de la norma legal demandada, la Corte advierte que a juicio del actor la disposición cuestionada emplea la expresión “obstáculos” y “barreras” para referirse a normas locales sobre uso del suelo o protección del patrimonio. Sin embargo, en la demanda simplemente se asume que esa interpretación se infiere razonablemente de la ley, pero no se sustenta con argumentos. El accionante sostiene además que al ser ese el entendimiento de la disposición legal cuestionada, el legislador vulnera la autonomía de las entidades territoriales. No obstante, no dedica ningún segmento de su exposición a presentar el contenido de las normas constitucionales que invoca como censuradas. Considera como vulnerado el artículo 287 de la Constitución, según el cual las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, pero se abstiene de mostrar por qué entonces la Ley demandada no puede señalar límites a esa autonomía. También aduce que el precepto bajo examen menoscaba la

función constitucional de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo del respectivo municipio y dictar normas para defender su patrimonio ecológico y cultural (CP art 313 num 7 y 9), pero se abstiene de señalar por qué. Simplemente concluye que así es, sin presentar razones que muestren que estas normas de regulación del suelo o de protección del patrimonio ecológico o cultural de los municipios deben ser eliminadas, en virtud de la norma legal cuestionada, para facilitar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Eso no se infiere inmediatamente del texto legislativo, y por tanto se necesitaban razones que condujeran hacia esa conclusión. En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sostuvo que el concepto de violación supone “la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido”. [5] Como el actor no expuso en este caso el contenido de las normas constitucionales invocadas, su acción carece entonces en este respecto de especificidad y suficiencia.

7. Finalmente, el ciudadano también presenta una acusación contra el parágrafo 3º de la misma disposición, sobre la base de que –a su juicio-, “señalar que una actividad no requiere licencia ni autorización local alguna por el solo hecho de que no implique obra civil, es desconocer la Constitución”, por cuanto hay licencias que de hecho se deben solicitar incluso cuando no se vayan a efectuar obras civiles, como ocurre cuando ha de introducirse una mera subdivisión jurídica. El actor, no obstante, no dedica ningún acápite de su demanda a exponer el contenido de la norma. La previsión legal habla de “picoceldas o microceldas” como referentes para definir la clase de dispositivos que no requerirían licencia para uso del suelo. Sin embargo, en la acción pública ni siquiera se intenta caracterizar estos elementos, para elucidar el contenido normativo de la disposición. Aparte, no se precisa cuál es en específico el precepto constitucional que considera vulnerado. Tampoco se hacen explícitas las razones constitucionales por las cuales esta regulación contradiría los principios superiores invocados al comienzo de la acción pública. El argumento para sustentar la acusación parece residir en que en la práctica se suelen requerir licencias para operaciones que no supongan obras civiles, como ocurre con las subdivisiones meramente jurídicas o el cambio de uso de un bien. Sin embargo, este no es un argumento de inconstitucionalidad, sino a lo sumo un contraste entre lo que define la ley

censurada y la regulación práctica de las licencias municipales. En síntesis, en su acción, el ciudadano se contrae entonces a afirmar en términos amplios que el párrafo 3º de la Ley desconoce la Constitución, pero no dedica ni un acápite a exponer su contenido específico, ni en qué consisten los principios constitucionales que invoca, ni por qué estos impiden que mediante ley se establezca una regulación de esta naturaleza.

8. Por los anteriores motivos, la Corte considera que no están dadas las condiciones para emitir un fallo de fondo, y deberá entonces inhibirse.

## VII. DECISIÓN

### RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad del artículo 193 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Dice la CRC que en caso de que los planes de ordenamiento territorial contengan disposiciones sobre materias cuya regulación sea competencia de la nación, la Ley 1753 de 2013 prevé en su artículo 231 la posibilidad para la autoridad nacional de provocar una aclaración de competencias, por parte del Consejo de Estado.

[2] Los Ministerios de de Comercio, Industria y Turismo, el de Vivienda, Ciudad y Territorio, consideran que la disposición debe declararse exequible. La Universidad Externado estima que debe declararse exequible el precepto, salvo por su parágrafo 3º, que debe ser declarado inexecutable.

[3] Sentencia C-1093 de 2003 (MP Alfredo Beltrán Sierra. Unánime). En ese caso, la Corte controló una norma legal, la cual había sido demandada con fundamento en que su interpretación consistente y consolidada por el Ministerio de Educación, desconocía la Constitución. La Corte consideró que se presentaba una hipótesis de control sobre el

derecho viviente, y declaró exequible el precepto, pero con la condición de que no fuera entendido como hasta ese momento se venía interpretando por el citado Ministerio.

[4] El artículo 28 del CPACA dice: “Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento” (énfasis añadido).

[5] Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime).