

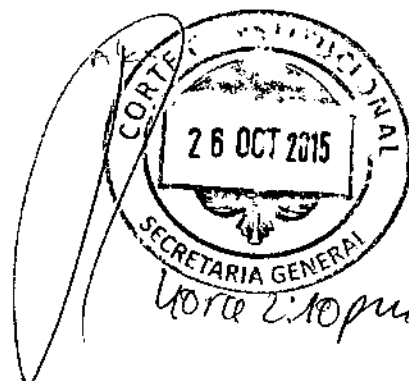


20151100145921

SG

Bogotá, 21-10-2015

Doctora  
**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
Secretaria General  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Calle 12 No. 7-65. Piso Segundo.  
Bogotá, D.C.



**Asunto:** Intervención del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS en el trámite de la acción pública de inconstitucionalidad instaurada en contra del artículo 193 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”*”

**Referencia:** Respuesta a su Oficio No. 2612 del 09 de octubre de 2015 (recibido en la entidad el 14 de octubre de 2015, radicado interno No. 20152430148422) / Expediente No. D-10983 / Magistrada Ponente: Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA / Demandante: EFRAÍN GÓMEZ CARDONA.

**LILIANA MARÍA ZAPATA BUSTAMANTE**, persona mayor y vecina de esta ciudad capital, identificada como aparece al pie de mi firma, obrando en mi condición de Secretaria General y, como tal, de Representante Judicial del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, según Decreto Presidencial de Nombramiento No. 2751 del 24 de noviembre de 2013 y Acta de Posesión No. 40 del 26 de noviembre de 2013, en cumplimiento de mis deberes legales y funcionales, en especial los previstos en los numerales 8º, 9º y 10º del artículo 14 del Decreto 1904 de 2009 “*Por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias – y se dictan otras disposiciones*”, dentro del plazo legal (artículo 13 del Decreto 2067 de 1991) y con mi acostumbrado respeto, me dirijo a esa Honorable Corporación, a fin de recorrer el traslado otorgado a la entidad en su Auto de fecha 30 de septiembre de 2015 y rendir concepto experto sobre la constitucionalidad del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. “Todos por un Nuevo País”*”, demandado parcialmente por el ciudadano EFRAÍN GÓMEZ CARDONA, con base en los siguientes apartados y argumentos:

#### 1. IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA DEMANDADA:

Se trata del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. “Todos por un Nuevo País”*”, demandado parcialmente en acción pública de inconstitucionalidad por el ciudadano identificado en la referencia.

Dispone la citada norma lo siguiente: (se subrayan lo apartes demandados)

***"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 (sic), 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 (sic) 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 la 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, ésta 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 condiciones técnicas en las cuales se asegurará el despliegue.***

***Parágrafo primero. 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 segundo. 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 a 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 dos (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 tercero. 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 y 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 (ANF) y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC).

## 2. ARGUMENTOS DEL ACCIONANTE:

De manera argumentalmente insuficiente, señaló el señor GÓMEZ CARDONA en su libelo de demanda que los apartes subrayados del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 deben declararse inexequibles por la Corte Constitucional, en la medida en que a su juicio representan una infracción de varios mandatos superiores (que citó en términos generales, pero que no se ocupó de demostrar cómo eran concretamente vulnerados con los apartes de la norma demandada), específicamente, de los artículos 1, 287 y 313 numerales 7 y 9 de la Constitución Política de Colombia, que a la letra rezan lo siguiente:

*"Artículo 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."*

*"Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1º. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2º. Ejercer las competencias que les corresponda.*
- 3º. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4º. Participar en las rentas nacionales."*

*"Artículo 313. Corresponde a los concejos:*

- (...) 7º. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas como la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*
- (...) 9º. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio..."*

De genérica, los argumentos de supuesta violación de normas constitucionales esgrimidos por el accionante, se reducen a que, a su juicio y partiendo de una interpretación personal y sesgada de la norma demandada, sobre todo en lo que correspondería al principio constitucional de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales (que entiende en términos absolutos), los aparatos reprochados del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, en su sentir, interfieren con la gestión de tales entidades en la ordenación de los usos de sus propios suelos, por cuanto que:

(i) Les impone un mandato en el sentido de tener que acatar de manera obligatoria las conclusiones del concepto emitido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, luego de identificada la barrera, limitación u obstáculo que impidan el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones por parte de la autoridad local;

(ii) Afecta la competencia autónoma de los concejos municipales en la aprobación de los planes de ordenamiento territorial, inclusive con la posibilidad de imponer modificaciones sobre los que se encuentren vigentes;

(iii) Establece que las telecomunicaciones representan un interés superior, inclusive, a la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos constitucionales fundamentales de los habitantes de las entidades territoriales; y.

(iv) En lo relacionado con los elementos de transmisión y recepción que hacen parte de la infraestructura de los proveedores y las redes de servicios de telecomunicaciones (picoceldas y microceldas), que se asimila inconstitucionalmente la obra civil a la licencia de construcción o de urbanismo, para descartar la necesidad de éstas en las adecuaciones de infraestructura de telecomunicaciones que no impliquen de manera efectiva la ejecución de una obra propiamente tal.

### 3. POSICIÓN OFICIAL DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – COLCIENCIAS.

**3.1.- Argumentos jurídicos que ratifican la constitucionalidad de la norma parcialmente demandada:**

*3.1.1.- Desde el punto de vista de la ineptitud sustantiva de la demanda, por carecer de la carga argumentativa mínima exigida por la Corte Constitucional para abrir paso al debate judicial y a la decisión de fondo.*

Tiene dicho la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, que el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, no la deja desprovista por completo del cumplimiento de una serie de requisitos o cargas, formales y sustantivos, que son los expresamente enlistados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, que a la letra reza lo siguiente:

***"Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad, se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:***

*1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;*

*2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;*

*3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;*

*4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y.*

*5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda". (Subrayas no originales).*

Pues bien, respecto de las exigencias formales contenidas en la norma transcrita, en especial en su numeral 3º, en Sentencia No. C-1052 de 2001 (jurisprudencia hito en la materia), con ponencia del H. Magistrado, Doctor MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, la Corte Constitucional consideró (ratio

decidendi) lo siguiente:

**\*...VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTO:**

(...)

3.1. La Corte Constitucional encuentra que la demanda presentada ante la Corte Constitucional, en la que se solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 51 de la Ley 617 de 2000, no cumple con los requisitos necesarios para proferir un fallo de fondo. Este asunto ha sido tratado por esta Corporación en numerosas ocasiones, motivo por el que se ha expedido una copiosa jurisprudencia a la que en esta oportunidad se hará referencia para sintetizar los criterios que al respecto ha sentado este Tribunal.

3.2. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, por su parte, ha establecido la necesidad de cumplir con todos y cada uno de estos requerimientos. Se trata, como lo dijo la Corte al declarar executable la norma citada, de "unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho (de participación política), sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial".

Así, si un ciudadano demanda una norma, "debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda" que impide que la Corte se pronuncie de fondo. Téngase en cuenta, además, que el artículo 241 de la Constitución consagrada de manera expresa las funciones de la Corte, dentro de las que señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estricte y precisos términos del artículo; de acuerdo con esta norma, "no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes, sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal."

De esta manera, se desarrolla una de las herramientas más preciadas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución (artículo 1. C.P.), permitiendo a todos los ciudadanos, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ejercer un derecho político reconocido por el propio Ordenamiento Superior (artículo 40 C.P.) y actuar como control real del poder que ejerce el legislador cuando expide una ley.

3.3. La consagración de estos requisitos mínimos no puede entenderse, entonces, como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inócua el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.

<sup>1</sup> Cita por la Corte: "Corte Constitucional Sentencia C-131 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Esta sentencia declaró la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, y estableció el punto de partida de la jurisprudencia constitucional respecto de la sistematización de los requisitos que deben cumplir las demandas de constitucionalidad. Los lineamientos generales sobre la materia han sido desarrollados, entre otras, en las sentencias C-024 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-504 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Gaitán); C-605 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa); C-236 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), y C-447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Ciertamente, existen muchos otros pronunciamientos sobre el particular que desarrollan y precisan los elementos esbozados en estos fallos. Cuando sea necesario, se harán las referencias puntuales a los textos citados."

<sup>2</sup> Cita por la Corte: "Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhíbil para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 51 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo."

La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.

3.4. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos son los tres elementos, desarrollados en el texto del aludido artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus pronunciamientos, que hacen posible el pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal.

3.4.1. Así, tendrá que identificar, en primer lugar, el objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional. Esta identificación se traduce en (i) "el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales" (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Pero, además, la plena identificación de las normas que se demandan exige, (ii) "su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de un ejemplar de la publicación de las mismas" (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Se trata de una exigencia mínima "que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el demandante aprecia como contrario a la Constitución."<sup>3</sup>

(...)

3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, el ciudadano le corresponderá (i) hacer "el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas" (artículo 2 numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues "si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la corte que (...) el (particular) tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo para identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas". Este señalamiento supone, además, (ii) la exposición del contenido normativo de las disposiciones 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<sup>4</sup>. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

Finalmente, (iii) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados

<sup>3</sup> Cita de la Corte: "En la ya citada sentencia C-491 de 1997, en dicho proceso uno de los intervinientes solicitó la inhibición de la Corte por una razón diferente a la de carencia de objeto actual de la demanda por agotamiento del propósito de la ley (argumento que finalmente sustentó el fallo); consideraba que el hecho de que el actor no hubiera presentado coora de la disposición impugnada era razón suficiente para admitir la demanda. La Corte desestimó dicha solicitud, pues el actor había corregido dicho error antes del vencimiento del término para la admisión de su escrito ya añadió el argumento que se transcribe."

<sup>4</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas."

<sup>5</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Ibid. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contenían 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellas el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que procedía un pronunciamiento de este Tribunal."

violen la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 1991). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma del control del poder político. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>6</sup>. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra "la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional".

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, (por regla general), releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de la oposición entre la norma que se acusa y el Estatuto Fundamental", no le excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación, que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, que las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas, significa que la demanda recaiga sobre una posición jurídica real y existente<sup>7</sup> "y no simplemente (sobre una) deducida por el actor o implícita"<sup>8</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>9</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto: esta técnica de control difiere, entonces, de aquella (otra) encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden."<sup>10</sup>

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional

<sup>6</sup> Cita por la Corte: "Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones "específicas, claras, pertinentes y suficientes".

<sup>7</sup> Cita por la Corte, "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-893 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 206 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda."

<sup>8</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y 20 de la Ley 3 de 1985, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1985. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz."

<sup>9</sup> Cita por la Corte: "Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues "del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella".

<sup>10</sup> Cita por la Corte: "Sentencia C-504 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Gálindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parágrafo, del Decreto 0524 de 1985 "por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales", pues la acusación carece de objeto, ya que atunde a una disposición no consagrada por el legislador."

<sup>11</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Gálindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad profecto falta de mérito respecto de los artículos 45 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Gálindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra."

<sup>12</sup> Cita por la Corte: "En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Gálindo), C-011 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), entre otras."

concreto contra la norma demandada.<sup>13</sup> El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutableidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"<sup>14</sup>, que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.<sup>15</sup>

La pertinencia es también un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario (sic) debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>16</sup> y doctrinarias<sup>17</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"<sup>18</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reproche contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>19</sup>, calificándola de "inocua, innecesaria o reiterativa"<sup>20</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así por ejemplo, cuando se estima que el trámite expuesto por la Constitución para la expedición del acto

<sup>13</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-563 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados."

<sup>14</sup> Cita por la Corte: "Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Gaitán), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos."

<sup>15</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Cabañero. La Corte se declara inibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo."

<sup>16</sup> Cita por la Corte: "Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada."

<sup>17</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1986 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalinguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reflejan con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución."

<sup>18</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Ibid. Sentencia C-447 de 1997."

<sup>19</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia."

<sup>20</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia."



demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos, que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apefa directamente al alcance persuasivo de la demanda: esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

3.4.3. El último elemento que tendrá que contener la demanda de inconstitucionalidad es la razón por la cual la Corte es competente para conocerla (artículo 2 numeral 5 del Decreto 2067 de 2000 (sic)), circunstancia que alude a una referencia sobre los motivos por los cuales a la Corte le corresponde conocer de la demanda y estudiarla para tomar una decisión.

Obviamente, la apreciación del cumplimiento de esta condición ha de ser flexible, puesto que "cuando en el libelo demandatorio se advierta la ausencia de ciertas formalidades o su incorrecta aplicación, lo razonable es determinar si esas circunstancias le impiden a la Corte apreciar la cuestión que se le plantea, por cuanto, si tales carencias o errores no desvirtúan "la esencia de la acción de inconstitucionalidad" o no impiden que la Corte determine con precisión la pretensión del demandante, se impone la admisión de la demanda."<sup>21</sup>

3.4.4. La síntesis de la manera como la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado e interpretado los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad, tiene el propósito de asegurar el efectivo ejercicio de un derecho político reconocido a todos los ciudadanos, que se expresa en la posibilidad de controlar el ejercicio del poder público a través de la acción pública de inconstitucionalidad. En todo caso, la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio por acción, de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91... (Subrayas no originales)

En tanto que en Sentencia No. C-487 de 2009, con ponencia del H. Magistrado, Doctor JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, la Corte se pronunció en lo relacionado estrictamente con el requisitos específico de la carga argumentativa mínima de que trata el numeral 3º del artículo 20 del Decreto 2067 varias veces mencionado, indicando lo siguiente: (ratio decidendi)

**"...INHIBICIÓN POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA, POR INSUFICIENCIA DE LOS CARGOS.**

(...)

Tal y como lo ha explicado esta Corporación en reiteradas oportunidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben señalar las razones por las que consideran que la norma acusada es contraria a la Constitución. Pero que esas razones no se satisfacen con la exposición de cualquier tipo de argumento, ni puede fundarse en simples afirmaciones o mediante "la utilización de un lenguaje acodictico, esto es, haciendo afirmaciones indeterminadas que se

<sup>21</sup> Cita por la Corte: "Cfr. Corte Constitucional Auto 024 de 1998 M.P. Fabio Marín Díaz. En esta oportunidad la Sala Plena consideró que el error cometido por el demandante a la hora de señalar la competencia de la Corte Constitucional para conocer de su escrito atañiendo al numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 2001, en vez del numeral 5, como corresponde en realidad, no constituye un error que atente contra la naturaleza de la acción que se ejerce. Se dijo allí: La decisión que tomó la Corte al resolver favorablemente el recurso de súplica presentado por el actor a quien el Magistrado Ponente le había rechazado la demanda en contra del H. Mag. el del artículo 174 de la ley 136 de 1994, se basa en consideraciones ya contenidas en la jurisprudencia de la C-232 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía. (En esta oportunidad se consideró que un error mecanográfico en la transcripción de la norma que estableció la competencia de la Corte para decidir sobre la constitucionalidad de la norma demandada, no era de entidad suficiente para inadmitir la demanda)".

presentan como incontrovertibles.”

(...)

#### 5.4. CONDICIÓN DE SUFICIENCIA DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Especialmente respecto del requisito de la suficiencia del cargo, la Corte Constitucional ha explicado que al demandante corresponde presentar los mínimos elementos de convicción para generar dudas de naturaleza constitucional, pues de lo contrario se desvirtuaría el control de constitucionalidad por vía de acción y se adoptaría un sistema de revisión oficiosa de validez de las normas del ordenamiento jurídico. Incluso, como claramente lo ha manifestado esta Corte, no se trata de exigir cargas argumentativas exhaustivas, ni de demandar de los ciudadanos la utilización de fórmulas procesales o sustanciales precisas o técnicas especiales de argumentación que alteren el carácter público de la acción de inconstitucionalidad; simplemente se trata de solicitar que el demandante exprese planteamientos o razones que presenten dudas preliminares de validez o advierta los dilemas constitucionales de la ley impugnada.

Así ha explicado esta Corporación la condición de suficiencia del cargo de inconstitucionalidad.

“... El cargo de inconstitucionalidad debe ser suficiente. La suficiencia no impone el agotamiento del análisis jurídico de la oposición normativa, pues éste finalmente recae en el juez constitucional, pero sí exige la formulación de un silogismo completo, integrado y sugestivo, que haga nacer en el intérprete una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma que se acusa. El cargo completo y suficiente es aquél que es capaz de hacer sospechar al juez sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

Sobre este particular, la jurisprudencia señala que un cargo es suficiente, cuando exhibe “todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche (...). Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”<sup>22</sup>

En este orden de ideas, el grado de suficiencia de un cargo de inconstitucionalidad no es posible determinarse, ni puede definirse de manera anticipada cuál es la carga argumentativa necesaria para que las acusaciones de los ciudadanos se conviertan en verdaderos cargos de inconstitucionalidad<sup>23</sup>, pues ello dependerá del nivel de complejidad del argumento expuesto, de la mayor o menor amplitud de la norma constitucional que se considera vulnerada y de la naturaleza misma del reproche de constitucionalidad.

Así por ejemplo, la Corte ha indicado que los planteamientos dirigidos a cuestionar las omisiones legislativas relativas (no las omisiones absolutas porque esos planteamientos no siquiera generan debate de constitucionalidad por falta de competencia de la Corte Constitucional para estudiarlos) deben cumplir con los siguientes cinco requisitos:<sup>24</sup>

“(i) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por

<sup>22</sup> Cita de la Corte: “Sentencia C-190 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.”

<sup>23</sup> Cita de la Corte: “Sentencia C-874 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.”

<sup>24</sup> Cita de la Corte: “En relación con los argumentos que debe exponer el ciudadano para que se configure y prospere el cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, pueden verse, entre muchas otras, las sentencias C-1004 de 2007, C-1043 de 2006, C-1116 de 2004, C-739 de 2006 y C-192 de 2006.”

*inconstitucionalidad: (ii) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma, de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidas en el texto normativo cuestionado o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (iv) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos o situaciones que se encuentren regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y, en consecuencia, la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y, (v) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas y, por consiguiente, la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.”<sup>25</sup>...* (Subrayas no originales)

Lo anterior sin perder de vista que las referidas pautas jurisprudenciales se han mantenido inmodificables en el tiempo, de lo que dan cuenta, entre otras, las siguientes sentencias de constitucionalidad en las que la Corte “decidió” inhibirse de fallar de fondo sobre las demandas instauradas en tales casos; sólo de manera enunciativa se citan los siguientes referentes para que sean tenidos en cuenta por la Corte Constitucional al momento de pronunciarse sobre el asunto puesto a su consideración por el ciudadano demandante: C-1196 de 2005; C-540 de 2010; C-742 de 2010; C-243 de 2012; C-709 de 2012; C-336 de 2013; y, C-870 de 2014.

Conforme con lo visto, para este departamento administrativo es claro que la acción pública de inconstitucionalidad instaurada por el señor EFRAÍN GÓMEZ CARDONA adolece del defecto sustantivo que se viene comentando y, en ese sentido, en lógica jurídica debería conducir a la Corte a inhibirse de un pronunciamiento de fondo puesto que, sin perjuicio de citar (ni siquiera de transcribir o discernir una interpretación jurídica puntual sobre los mismos) las normas constitucionales que se consideran infringidas con la disposición demandada, el accionante no se ocupó de argumentar el juicio de relación y confrontación directa entre ambos tipos de preceptos jurídicos, para concluir sin hesitación alguna que el segundo resulta lesivo de la Carta Política, sino que dedicó todo su esfuerzo a esbozar una serie de interpretaciones personales (incluso atribuyéndole a la norma demandada algunos apartes que no le fueron incorporados) sobre el contenido y los posibles efectos nocivos de la norma demandada sobre el principio constitucional de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, solamente por lo que en su visión muy personal considera debería ser la correcta gestión y distribución de competencias administrativas entre la Nación y estas últimas, en materia de identificación y corrección de brechas, limitaciones y obstáculos para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones en las regiones del país.

Se insiste, la demanda contiene la sospecha del actor sobre las intenciones del legislador con la expedición de la norma del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 y, a partir de ésta, la derivación de una serie de contenidos que ni siquiera fueron incluidos en la redacción o tenor literal de la disposición acusada, como la afirmación genérica en cuanto hace al alcance del concepto que emite la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones a solicitud de las autoridades locales, o sobre las sugerentes fuente a los Planes de Ordenamiento Territorial vigentes y que sea necesario modificar en procura de conseguir la reducción de las brechas y los obstáculos identificados, o sobre la falta de exigencia de licencia de construcción o de urbanismo cuando la adecuación de infraestructura, a partir del diagnóstico previo, no

<sup>25</sup> Cita por la Corte: “Sentencia C-463 del 14 de mayo de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería.”

implica la realización efectiva de obras civiles, pero más allá de eso, en ninguno de sus apartes emprendió el estudio serio de los efectos reales de la norma demandada y de su posible afectación a la integridad y supremacía del texto constitucional, pues el pretendido juicio de reproche se concentró en lanzar apodicticamente y de manera abstracta una sola visión de la supuesta inconstitucionalidad del precepto demandado, sustentado en los siguientes razonamientos y lanzando las siguientes conclusiones:

*"...Lo primero que se advierte es que los llamados a identificar los obstáculos, empezando por los geógrafos que son los más, han de ser los expertos en el tema, los que tienen la competencia para regular el servicio y la determinación de prestarlo.*

*Es decir que no corresponde a las autoridades locales, sino a las nacionales, en primer término establecer las condiciones técnicas para el despliegue de las redes, fijadas las cuales se deberá hacer la indicación a las autoridades de cada entidad territorial para que así puedan ellas, conocidas las razones técnicas, determinar los lugares en los que podrán estar las redes.*

*(...)*

*Lo que la norma plantea es que una vez que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones emita lo que con el mayor eufemismo se llama "concepto", surge para la autoridad local la obligación de proceder de conformidad, y si el caso fuere que el obstáculo está en el plan de ordenamiento territorial, el alcalde "podrá" proponer su modificación.*

*Jamás una palabra que se supone deconativa (sic) de la 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.*

*(...)*

*y(a) no es que la decisión nacional desplace a la local, sino que el "concepto" nacional se traduce en la absoluta obligación para la autoridad local.*

*Para probar lo cual basta notar la presteza con la que se acudió a la Procuraduría para la emisión de una "circular conjunta" con el Ministerio de Tecnologías de la Información de las telecomunicaciones (sic), en la cual el "podrá" con toda naturalidad migra hacia el "debe".*

*(...)*

*La norma está redactada como si fueran verdades apodicticas los siguientes supuestos:*

*1. El servicio público de telecomunicaciones es el interés supremo de la colombianidad, instrumento no sólo sine qua non, además per quam de la efectiva realización de los derechos fundamentales.*

*2. Dicho servicio no es perfecto por una sola y única razón, cual es la existencia de barreras en las entidades territoriales.*

*3. Esas barreras consisten esencialmente en las prohibiciones temporales o definitivas de localización de redes (antenas)*

*Así fijadas las cosas, por supuesto que la solución total y definitiva radica en imponer la obligación a los Alcaldes de que eliminen las barreras, es decir, que retiren toda prohibición, que hagan desaparecer cualquier limitación de orden normativo territorial que impida a las empresas de telecomunicaciones instalar (sic) sus antenas donde a bien tengan.*

*Si para el efecto es necesario modificar le (sic) Plan de Ordenamiento Territorial, a ello se procederá en*

cualquier punto y hora, por más que existen leyes que señalan que tales revisiones no pueden hacerse sino cada dos años.

(...)

Pero es que ese interés no puede arrasar con otros 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, como con tanto énfasis señalara la Corte en la sentencia C-535 de 1995.

(...)

Las 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 sólo interés (el de las telecomunicaciones), terminan vaporeando 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

**La potestad de regular los usos del suelo queda menoscabada si la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones puede imponer a los municipios la abolición de todas aquellas normas que, a su juicio, constituyan "barreras" para el despliegue de redes de telecomunicaciones.**

(...)

En cuanto al párrafo tercero, parece establecer una ecuación según la cual licencia urbanística igual obra civil, en la medida en que dispone que "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."

Ecuación que de ninguna manera existe, puesto 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)

Por eso mismo, señalar que una actividad no requiere licencia ni autorización local alguna por el sólo hecho de que no implique una obra civil, es desconocer la Constitución.

Ni qué decir de la parte final, que se limita a exigir el cumplimiento de las normas nacionales, es decir, desconociendo de manera absoluta que quienes vayan a instalar estos antilugos o artefactos, también están en la obligación de respetar las normas locales..." (Negritas en el texto y subrayas no originales).

Y es que además, aparte de que no existe claridad suficiente en los cargos formulados, en general es posible advertir que las razones que se esgrimen por el actor para controvertir la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, carecen también del requisito de certeza, puesto que no se orientan a mostrar la oposición concreta entre unos contenidos normativos presentes en el artículo objeto de censura y las normas constitucionales que se citan como patrón o parámetro de control constitucional; por el contrario, la supuesta oposición se edifica sobre unas proposiciones jurídicas deducidas individualmente por el señor GÓMEZ CARDONA, pero que, como se dijo, en manera alguna se desprenden de la letra de los textos que se acusan. La fundamentación de dichos cargos, por consiguiente, no responde a razones que cumplan con las condiciones de suficiencia y de pertinencia (porque no se dirigen a formular cargos concretos de inconstitucionalidad contra la disposición demandada) y de certeza (pues no recaen sobre una proposición jurídica real y existente, sino sobre el contenido que el demandante considera incluye la norma demandada) y, simplemente, son producto de la deducción de unos efectos pretendidamente inconstitucionales, que no surgen al rompe o de la confrontación directa entre el texto legislativo y los mandatos de la Constitución Política.

Y lo anterior se hace mucho más palpable, por ejemplo, cuando se construye uno de los principales

cargos de la supuesta violación de las normas que entronizan la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, principio fundacional del Estado Colombiano, en donde el accionante hace una particular lectura de la norma demandada para concluir que el concepto que emita (a solicitud de parte – autoridad territorial) en su momento la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones para confirmar la existencia de las brechas y barreras reportadas y para anunciar las medidas que se consideran necesarias y propicias en pro de su reducción o eliminación o ajuste, tiene carácter vinculante u obligatorio, lo que no es cierto como se verá más adelante o se constata con la simple lectura de los apartes demandados y sin necesidad de forzar las interpretaciones, adicional a una especie de modificación ultractiva o concomitante, obligatoria y automática sobre los planes de ordenamiento territorial vigentes, lo que tampoco es un efecto que se prevea o siquiera se anuncie o se desprenda de la lectura de la norma demandada; o cuando, paradójicamente, en la primera parte de su concepto de violación se duele precisamente de lo que rechaza en la demanda, lo que de por sí ya encierra una profunda contradicción en sus juicios y valoraciones pues, si acudió a la acción pública de inconstitucionalidad con la pretensión de asegurar el respeto a la intangibilidad del principio de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, no se entiende el porqué de afirmaciones tales como:

*“...Lo primero que se advierte es que los llamados a identificar los obstáculos, empezando por los geógrafos que son los más<sup>30</sup>, han de ser los expertos en el tema, los que tienen la competencia para regular el servicio y la determinación de prestarlo.*

*Es decir que no corresponde a las autoridades locales, sino a las nacionales, en primer término establecer las condiciones técnicas para el despliegue de las redes, fijadas las cuales se deberá hacer la indicación a las autoridades de cada entidad territorial para que así puedan ellas, conocidas las razones técnicas, determinar los lugares en los que podrán estar las redes...”*

Se insiste, las normas legales no devienen inconstitucionales por la sola percepción subjetiva de la ciudadanía acerca de su contenido y alcances.

3.1.2.- Desde el punto de vista de la existencia de una línea jurisprudencial decantada por la propia Corte Constitucional, que ratifica la constitucionalidad de disposiciones como la parcialmente demandada, bajo el entendido de que, como se encuentra redactada, traduce el correcto entendimiento constitucional del esquema de distribución de competencias administrativas entre la Nación y el Territorio.

A términos de lo previsto en el artículo 285 de la Constitución Política de Colombia,

*“La ley orgánica de ordenamiento territorial, establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales*

*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.”*

El correcto entendimiento de esta disposición constitucional y de otras tantas incorporadas a la Norma Superior que buscan privilegiar el principio de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, sobre todo frente a la libertad de configuración normativa (cláusula general de competencia)

<sup>30</sup> Cuando la norma ni siquiera se ocupó de señalar condiciones de expertise e idoneidad académica para identificar la brecha u obstáculo que habrá de removerse.

del legislador nacional, ha sido decantado en prolífica y copiosa jurisprudencia de la Corte Constitucional, dentro de la que vale la pena citar los siguientes referentes:

- Sentencia No. C-937 de 2010

**...VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS:**

(...)

**4.- Los principio de Estado unitario y de autonomía de las entidades territoriales.**

**4.1. La Constitución de 1991 reconoció expresamente que el Estado colombiano se organiza en forma de república unitaria, pero es al mismo tiempo garante de la autonomía de las entidades territoriales. Adoptó entonces un modelo que consagra los principios del Estado Unitario y de autonomía territorial, asunto complejo sobre el cual la jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en numerosas oportunidades.**

Del principio de Estado unitario la Corte ya explicado que comprende la forma de organización bajo un solo "centro de impulsión política". Es decir, donde "la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder público emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional; viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes".

Por su parte, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios. Para ello, el artículo 287 de la Constitución señaló los componentes básicos de la autonomía, como garantía institucional de las entidades territoriales, a saber: (i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, (iv) derecho a participar en las rentas nacionales.

4.1.- El artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce "dentro de los límites de la Constitución y la ley", con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario. Sin embargo, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, el legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregonó para el manejo de los asuntos de interés local, reconociendo que ninguno tiene carácter absoluto, pero que tampoco pueden desvanecerse por completo: "por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la superioridad del Estado Unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última."

(...)

**4.4.- En todo caso, es importante advertir que la autonomía protegida constitucionalmente es la que tiene que ver con la gestión de los asuntos de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que sólo a ellas atañen, pero no frente a cuestiones que se proyectan más allá del ámbito estrictamente local o regional!**

Sobre este aspecto, en la Sentencia C-579 de 2001, la Corte precisó lo siguiente:

"(D)e la regla de limitaciones recíprocas: dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad". En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales (C-506/95)

Concordante con lo anterior, la Sentencia C-894 de 2003 pone de presente que no es suficiente invocar de

manera abstracta intereses superiores para restringir la autonomía territorial, por cuanto ello habrá de corresponder a un ejercicio de análisis objetivo a partir de criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

4.5.- Ahora bien, atendiendo el llamado del artículo 288 constitucional, en ámbitos en los cuales existen competencias compartidas entre el nivel central y el nivel descentralizado, las mismas deben ejercerse tomando como base los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, preservándose las competencias de las entidades territoriales en asuntos de interés meramente local, y prefiriéndose las del nivel central en lo que trascienda dicho foro. Al respecto, en la reciente Sentencia C-149 de 2010 la Corte puntualizó:

"El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia, estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.

El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores, cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

Cuanto más severo sea el grado de restricción de la autonomía territorial, mayor ha de ser el grado de realización de los fines constitucionales perseguidos..." (Subrayas no originales)

- Y más adelante, en Sentencia No. C-010 de 2013, señaló la Corte:

#### **...VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

(...)

**El Estado Unitario con descentralización y autonomía de las entidades territoriales como elemento definitorio de la Constitución.**

La descentralización y la autonomía de las entidades territoriales como herramientas para el desarrollo y la promoción de la democracia.

**15. Conforme al artículo 1º de nuestra Constitución, Colombia es "(...) un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales."**

(...)

**15.2. El modelo de Estado descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales es desarrollado**

Carrera 7 H bis N° 132-28

Teléfono: (57-1) 625 8480

Fax: (57-1) 625 1788

Bogotá D.C. - Colombia

[www.colciencias.gov.co](http://www.colciencias.gov.co)



a lo largo de varias disposiciones constitucionales. El artículo 288 C.P., dispone que las entidades territoriales son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Igualmente, determina que la ley también podrá darle tal naturaleza jurídica a regiones y provincias. El artículo 311 C.P., indica que el municipio es entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. De este modo, le encarga en forma directa "(...) prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes." El artículo 287 C.P., prevé que "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley." En virtud de dicha autonomía, el precepto señala que las entidades territoriales tienen los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. A su turno, el artículo 288 C.P., dispone que debe expedirse una ley orgánica que regule el ordenamiento territorial – la naturaleza de esta ley da cuenta de la importancia de la materia –, y dispone los siguientes principios para regular las relaciones entre los distintos niveles de gobierno: coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

16. A partir de estos preceptos y otros, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado los conceptos de descentralización y autonomía. La descentralización ha sido caracterizada como la técnica de administración en virtud de la cual se produce un traspaso de funciones y atribuciones del poder central a entidades periféricas, para que las ejerzan con un amplio grado de libertad. Su finalidad es la eficiencia de la administración y su objeto son las funciones de naturaleza administrativa en cabeza de las entidades territoriales.

Por otro lado, la autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política, que se radica en cabeza de las comunidades locales, por supuesto con sujeción a la Constitución y la Ley. Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que en varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el legislador, éste en todo caso no puede vaciar el núcleo de la autonomía...".

Como puede verse entonces, disposiciones como las demandadas del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, antes que alterar la intangibilidad relativa de los principios constitucionales del Estado Unitario y de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, lo que hace es ajustar dicho esquema de distribución de competencias, atendiendo, sobre todo, a los principios de coordinación y concurrencia y conforme a las razones que pasan a indicarse:

(i) La medida legislativa se adoptó en un marco de orientación constitucional, plenamente legítimo y que se ve materializado en las disposiciones cuestionadas, además de que es expresión concreta de algunos de los fines del Estado Social de Derecho señalados en el artículo 2º de la Constitución Política.

Y es que, en efecto, contrario a lo sugerido por el demandante, el encabezado de las medidas legislativas cuestionadas en esta oportunidad, no se sustentan en el "servicio de las telecomunicaciones" como "interés supremo de la colombianidad".

Todo lo contrario, lo que hace la primera parte del artículo 193 es reconocer que los servicios prestados con soporte en este tipo de infraestructura (telefonía pública básica conmutada, telefonía celular, paquetes de datos, accesibilidad a redes de datos abiertas o de uso restringido, entre otras) en realidad son posibilidades de acción concreta (dentro de muchas otras) de derechos constitucionales fundamentales (se busca precisamente garantizar su ejercicio y goce por parte de los titulares, en

contexto de uso masivo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones) tales como la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal y, el acceso a la información, al conocimiento, a la ciencia y a la cultura; ello, sumado a la necesidad de contribuir a la masificación de la estrategia de Gobierno en Línea, una de las áreas base prioritarias de la Ley 1450 de 2011 (anterior Plan Nacional de Desarrollo) y de la propia Ley 1753 de 2015, tal y como se desprende de los mandatos que le fueron impuestos, en general al Estado colombiano, y en particular a diferentes entidades pertenecientes a diferentes niveles de gobierno por la Ley 1341 de 2009, sobre todo en los artículos 2º a 5º, de conformidad con los cuales:

**Artículo 2º. Principios orientadores.** La investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto a los Derechos Humanos inherentes y la inclusión social

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional.

Son principios orientadores de la presente ley:

**1. Prioridad al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.** El Estado y en general todos los agentes del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberán colaborar, dentro del marco de sus obligaciones, para priorizar el acceso y uso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la producción de bienes y servicios, en condiciones no discriminatorias en la conectividad, la educación, los contenidos y la competitividad.

**2. Libre competencia.** El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia

**3. Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos.** 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 del 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.

**4. Protección de los derechos de los usuarios.** El Estado velará por la adecuada protección de los derechos de los usuarios de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, así como por el cumplimiento de los derechos y deberes derivados del Hábeas Data, asociados a la prestación del servicio. Para tal efecto, los proveedores y/u operadores directos deberán prestar sus servicios a precios de

mercado y utilidad razonable, en los niveles de calidad establecidos en los títulos habilitantes o, en su defecto, dentro de los rangos que certifiquen las entidades competentes e idóneas en la materia y con información clara, transparente, necesaria, veraz y anterior, simultánea y de todas maneras oportuna para que los usuarios tomen sus decisiones.

5. **Promoción de la Inversión.** Todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones tendrán igualdad de oportunidades para acceder al uso del espectro y contribuirán al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

6. **Neutralidad Tecnológica.** El Estado garantizará la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible.

7. **El derecho a la comunicación, la información y la educación y los servicios básicos de las TIC.** En desarrollo de los artículos 20 y 67 de la Constitución Nacional el Estado propiciará a todo colombiano el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas, que permitan el ejercicio pleno de los siguientes derechos: La libertad de expresión y de difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Adicionalmente el Estado establecerá programas para que la población de los estratos desarrollara programas para que la población de los estratos menos favorecidos y la población rural tengan acceso y uso a las plataformas de comunicación, en especial de Internet y contenidos informáticos y de educación integral.

8. **Masificación del Gobierno en Línea.** Con el fin de lograr la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos, las entidades públicas deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el desarrollo de sus funciones. El Gobierno Nacional fijará los mecanismos y condiciones para garantizar el desarrollo de este principio. Y en la reglamentación correspondiente establecerá los plazos, términos y prescripciones, no solamente para la instalación de las infraestructuras indicadas y necesarias, sino también para mantener actualizadas y con la información completa los medios y los instrumentos tecnológicos.

**Artículo 3°. Sociedad de la información y del conocimiento.** El Estado reconoce que el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección a los usuarios, la formación de talento humano en estas tecnologías y su carácter transversal, son pilares para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento. (Subrayas no originales)

**Artículo 4°. Intervención del Estado en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.** En desarrollo de los principios de intervención contenidos en la Constitución Política, el Estado intervendrá en el sector las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr los siguientes fines:

1. Proteger los derechos de los usuarios, velando por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios.
2. Promover el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, teniendo como fin último el servicio universal.
3. Promover el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la prestación de servicios que usen Tecnologías

de la Información y las Comunicaciones y la masificación del Gobierno en Línea.

4. Promover la oferta de mayores capacidades en la conexión, transporte y condiciones de seguridad del servicio al usuario final, incentivando acciones de prevención de fraudes en la red.

5. Promover y garantizar la libre y leal competencia y evitar el abuso de la posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia.

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.

7. Garantizar el uso adecuado del espectro radioeléctrico, así como la reorganización del mismo, respetando el principio de protección a la inversión, asociada al uso del espectro. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones responderán jurídica y económicamente por los daños causados a las infraestructuras.

8. Promover la ampliación de la cobertura del servicio.

9. Garantizar la interconexión y la interoperabilidad de las redes de telecomunicaciones, así como el acceso a los elementos de las redes e instalaciones esenciales de telecomunicaciones necesarios para promover la provisión y comercialización de servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

10. Imponer a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones obligaciones de provisión de los servicios y uso de su infraestructura, por razones de defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública.

11. Promover la seguridad informática y de redes para desarrollar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

12. Incentivar y promover el desarrollo de la industria de tecnologías de la información y las comunicaciones para contribuir al crecimiento económico, la competitividad, la generación de empleo y las exportaciones.

13. Propender por la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras de las tecnologías de la información y las comunicaciones por la protección del medio ambiente y la salud pública.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente al cumplimiento de los anteriores fines, teniendo en cuenta las necesidades de la población y el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el estado de desarrollo de la Sociedad de la información en el país, para lo cual se tendrá en cuenta la participación de todos los actores del proceso, en especial a los usuarios. Se exceptúa de la aplicación de los numerales 4 y 9 de este artículo el servicio de radiodifusión sonora.  
(Subrayas no originales)

**Artículo 5º. Las entidades del orden nacional y territorial y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC.** Las entidades del 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 benefician a los ciudadanos, en especial a los vulnerables y de zonas marginadas del

país.

**Parágrafo 1º.** Las entidades de orden nacional y territorial incrementarán los servicios prestados a los ciudadanos a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El Gobierno reglamentará las condiciones en que se garantizará el acceso a la información en línea, de manera abierta, ininterrumpida y actualizada, para adelantar trámites frente a entidades públicas, inclusive en el desarrollo de procesos de contratación y el ejercicio del derecho al voto."

Y, precisamente dichas competencias fueron definidas de esa manera, bajo la base de que el espectro electromagnético no es un bien de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, sino un asunto que involucra los intereses nacionales (sobre todo cuando lo que se busca es que por medio de la remoción de barreras y la reducción de brechas, las ciudadanía en general, tenga un camino expedito para el ejercicio de varios de los derechos mencionados en la norma) – artículos 75 y 101 de la Constitución Política –, en lo que se observa además una actitud prudente del Gobierno Nacional en cuanto hace a la redacción de la norma demandada, pues es un hecho que de conformidad con las normas constitucionales citadas y el parágrafo único del artículo 4 de la Ley 1341 de 2009, tenía plena competencia autónoma para expedir regulaciones de carácter obligatorio y con efectos erga omnes, y sin embargo no lo hizo, apelando a la COORDINACIÓN y a la CONCURRENCIA en materia de competencias administrativas y privilegiando, a pesar de lo que considera el accionante, el papel o el rol de las administraciones municipales y de los concejos de dichos entes territoriales, en lo que corresponde a la gestión de sus propios asuntos y a las posibilidades de identificación de las condiciones que pudiesen afectar el desarrollo territorial, quienes son en últimas los encargados de decidir o no si acogen el concepto que llegare a expedir la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, paragógicamente a petición del propio mandatario local y las modificaciones sugeridas sobre el Plan de Ordenamiento Territorial, que en últimas le corresponderá debatir y aprobar o improbar, al órgano colegiado por antonomasia de la administración en lo local.

No otra cosa es lo que se quiere significar con la lectura del artículo 110 de la Ley 388 de 1997, que en términos generales expresa la idea de que en la ordenación del territorio, sin perjuicio de las competencias discernidas exclusivamente para las autoridades del orden territorial, las autoridades del orden nacional no son convidadas de piedra o simples observadoras del desarrollo local y regional. Dispone la norma citada, lo siguiente:

**"Artículo 110.- Política Urbana y Plan de Desarrollo de la Nación.** Como parte del Plan de Desarrollo, el Gobierno Nacional formulará la Política Nacional Urbana, tendiente a garantizar el desarrollo equilibrado y eficiente de los centros urbanos, la cual incluirá directrices, orientaciones, objetivos y estrategias, así como los parámetros para la determinación de los planes tendientes a su cumplimiento, lo mismo que las fuentes de financiación del componente nacional.

Para tales efectos, el Ministerio de Desarrollo Económico formulará la Política Nacional Urbana y los planes tendientes a su ejecución, en armonía con los intereses regionales y locales.

**Parágrafo.-** En todo caso los planes correspondientes, en especial su componente financiero, deberá estar acorde con los contenidos del Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo."

Carrera 7 B bis N° 152-28  
Teléfono: (57-1) 625 8480  
Fax: (57-1) 625 1788  
Bogotá D.C. - Colombia  
www.colciencias.gov.co

originales)

Como puede verse entonces, la norma encuentra pleno respaldo constitucional y materializa el principio de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, en el contexto regulatorio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

En este mismo sentido, tampoco sería posible afirmar de manera genérica como lo hace el accionante, que la norma demandada atenta contra otros intereses de raigambre constitucional como la conservación de patrimonio ecológico de las entidades territoriales, pues es claro que la misma se sustenta y es adoptada dentro del marco legal previsto tanto en la Ley 388 de 1997, como en la Ley 1341 de 2009 (la que incluso se cita en el encabezado del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015), sobre todo, en cuanto hace a los principios que gobiernan la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea (asunto prioritario desde la expedición de la Ley 1450 de 2011), en varios de cuyos artículos se refieren expresamente los siguientes principios y exigencias perentorias:

De la Ley 388 de 1997:

*\*Artículo 1°. Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:*

*1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental*

*2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.*

*3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.*

*4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes*

*5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.\* (Subrayas y negrillas no originales).*

*\*Artículo 2°. Principios. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios.*

*1. La función social y ecológica de la propiedad.*

2. La prevalencia del interés general sobre el particular.

3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. (Subrayas no originales).

**"Artículo 3°.- Función pública del urbanismo.** El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales. (Subrayas no originales).

**"Artículo 5°.- Concepto.** El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales." (Subrayas no originales).

**"Artículo 6°.- Objeto.** El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.

2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.

3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras. (Subrayas y negritas no originales)

**"Artículo 10°.- Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.** En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes

determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales:

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, afidamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley. (Subrayas no originales).

Y, de la Ley 1341 de 2009, los artículos 2º a 5º transcritos, sobre todo en lo que corresponde a las exigencias y referencias relativas a la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, tales como:

1.- Que se trata de una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y la sociedad;

2.- Que las tecnologías de la información y las comunicaciones deben servir prioritariamente al



interés general, siendo deber del Estado promover su acceso eficiente y la igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional, con total independencia de la entidad territorial de que se trate;

3.- Que el acceso en condiciones no discriminatorias de conectividad y el uso de tales tecnologías, son temas prioritarios en la definición de la política de Estado y en la gestión administrativa;

4.- Que la concurrencia en la regulación y en la gestión del espectro y en su relacionamiento con los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo de las entidades territoriales, es absolutamente indispensable, para armonizar los intereses nacionales y los puramente territoriales;

5.- Que corresponde al Estado (en todos los órdenes y niveles) fomentar el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y de los servicios que sobre ellas se puedan prestar, con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios;

6.- Que dentro de sus ámbitos de competencias, tanto las entidades del orden nacional como las del orden territorial, están por igual obligadas a adoptar las medidas que sean necesarias para facilitar y garantizar el desarrollo de la infraestructura requerida, asegurando a su vez que no se produzcan deterioros sobre el patrimonio público (y en éste se encuentra en patrimonio ecológico) y el interés general;

7.- La neutralidad tecnológica, que implica para el Estado la obligación de no privilegiar el uso de una tecnología sobre otra y para lo cual deberá tener en cuenta, incluso, las regulaciones adoptadas por organismos internacionales (lo que corrobora una vez más que no se trata de un asunto del exclusivo interés y resorte de las entidades territoriales) y la necesidad de armonizar tales tecnologías con el desarrollo ambiental sostenible;

8.- Que es deber de las autoridades en cualquiera de los niveles de gestión o de gobierno, propender por la masificación de la estrategia de Gobierno en Línea, a través de la adopción de las medidas que consideren necesarias, dentro de sus ámbitos competenciales, en lo que corresponde precisamente al Gobierno Nacional la fijación de los mecanismos y condiciones para el desarrollo de tal principio (plazos, términos y prescripciones, no solamente para la instalación de las infraestructuras indicadas y necesarias);

9.- El reconocimiento de que el uso y acceso de las TICS, así como el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y de aplicaciones, la protección de los usuarios, la formación de talento humano y su CARÁCTER TRANSVERSAL (nunca sectorial o exclusivamente territorial), son los pilares fundamentales para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento;

10.- La consagración de unos fines o la consideración de que la intervención del Estado en el sector de las TICs sigue una teleología muy particular, que es la que se concreta en el aseguramiento de los fines señalados en el artículo 4º de la citada ley (protección de los derechos de los usuarios, un servicio en condiciones de universalidad, aumentar las capacidades de conexión, infraestructura, transporte y las condiciones de seguridad del servicio al usuario final, garantizar la interconexión y la interoperabilidad de las redes de telecomunicaciones, etc), en lo que además se involucran, por tratarse de una obligación general del Estado, competencias de diferentes entidades, pertenecientes a distintos niveles de gobierno y de la gestión administrativa; y, finalmente,

11.- La competencia autónoma regulatoria del Gobierno Nacional que, paradójicamente, pudo haber ejercitado en la expedición del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 y sin embargo no lo hizo, precisamente (paradójicamente frente al argumento del demandante) para lograr mayores niveles de concertación y participación en el ejercicio de unas competencias y en la gestión de las telecomunicaciones, con la profunda convicción de que se trata de un asunto de interés nacional y no exclusivo de las entidades territoriales, en el que deben privilegiarse los principios de coordinación y concurrencia en lo que correspondería al reparto de funciones entre la Nación y el territorio, tal y como lo prescribe el artículo 5º de la ley que se estudia.

*(ii) Siguen siendo las autoridades locales, en el nivel territorial, las encargadas de identificar y diagnosticar los obstáculos, las brechas y las limitaciones sobre la infraestructura de telecomunicaciones y siguen siendo ellas, en el marco de su institucionalidad, las encargadas de adoptar las medidas y acciones que consideren necesarias para removerlos.*

Sobre el punto, lo que se debe indicar es que de ninguna manera los apartes demandados del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, cambiaron, ni siquiera de manera tangencial, las competencias de los alcaldes y de los concejos municipales en materia de la ordenación de los usos de sus propios suelos. Y es que ni ello se desprende del tenor literal del artículo en cuestión, ni de las cláusulas de derogatoria expresa o tácita de normas jurídicas que se reputen contrarias a este nuevo mandato.

Así entonces, seguirá correspondiendo a los alcaldes municipales, en el marco de sus funciones y con respecto a la materia que se analiza (la ordenación de los usos del suelo en sus respectivas jurisdicciones territoriales), el ejercicio de las siguientes competencias: 1.- Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; 2.- Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio; 3.- Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico; 4.- Colaborar con el consejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlos a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado; 5.- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con

Carrera 7 B bis N° 132-28

Teléfono: (57-1) 625 8480

Fax: (57-1) 625 1788

Bogotá D.C. - Colombia

[www.colciencias.gov.co](http://www.colciencias.gov.co)

el plan de inversión y el presupuesto – artículo 315 de la Constitución Política de Colombia –; 6.- Formular ante el Concejo Municipal, el proyecto de plan de ordenamiento territorial y el proyecto de plan de desarrollo – artículos 23 y 24 de la Ley 388 de 1997 –, incluso con la posibilidad de solicitar en su elaboración el apoyo técnico de autoridades del orden nacional; 7.- Liderar y coordinar la concertación institucional y la consulta ciudadana exigidas por la ley, con miras a la confección de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo – artículo 24 de la Ley 388 de 1997; y, 8.- Adoptar por decreto el plan de ordenamiento territorial, en caso de que se produzca el vencimiento de los plazos otorgados por la ley a los concejos municipales para deliberar y proceder a la votación correspondiente.

Y, en la misma línea, sigue correspondiendo a los concejos municipales, aún en vigencia de la norma demandada, el ejercicio de las siguientes competencias en materia de ordenación de los usos del suelo en sus respectivas jurisdicciones territoriales: 1.- Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargos del municipio; 2.- Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; 3.- Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas, como la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; 4.- Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio – artículo 313 de la Constitución Política de Colombia –; y, 5.- Aprobar el proyecto de plan de ordenamiento territorial presentado por el alcalde municipal, previo agotamiento de las fases de concertación institucional y participación ciudadana.

De manera pues que, conforme con lo visto, la medida legislativa demandada en la presente oportunidad lo que propugna es por vincular a la discusión en materia de reducción de brechas y remoción de obstáculos que impactan negativamente la infraestructura de telecomunicaciones, a un actor fundamental en el sector de las tecnologías de la información y en el desarrollo integral del país, pero de ninguna manera alterar el régimen de competencias o subordinar a la autoridad territorial a los dictados de la autoridad del orden nacional, en lo que vale la pena reiterar que en la demanda el actor le está otorgando al concepto que emita la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones un carácter obligatorio que no se deriva ni de la norma ni de la práctica.

Para corroborar los anteriores asertos, solo es necesario consultar el tenor literal de algunos de los apartes de la norma demandada, concretamente, los que materializan el ejercicio de competencias funcionales sobre la materia regulada, como pasa a indicarse:

*“...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...”.*

*“...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 **procederán a adoptar las medidas***

**y acciones que consideren idóneas para removerlos...**"

"...recibida la comunicación...", cursada por la respectiva autoridad territorial en cuanto al sector gobierno, o por cualquiera persona en lo que correspondería al sector ciudadano, "...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, **ésta 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...**", que es precisamente la autoridad territorial con competencia, "...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 permitan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en el área determinada, incluidas, entre éstas, **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...**"

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

"...la **autoridad competente para decidir...**", que para el caso siguen siendo los curadores urbanos salvo cuando se trata de municipios de categoría especial por número de habitantes – Ley 388 de 1997 –, "...tendrá un plazo de dos (2) meses para el otorgamiento o no de dicho permiso..."

"...la **autoridad competente para la ordenación del territorio...**", que como se vio sigue siendo el circuito entre alcalde municipal y concejo municipal, "...deberá reconocer los efectos del silencio administrativo positivo, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el **funcionario encargado de resolver...**"

Como puede verse entonces, los apartes demandados del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, en manera alguna implican una modificación de competencias o una excepción a la regla general del reparto de éstas en el nivel nacional y en los niveles territoriales de la gestión pública y, en esa medida, no es posible afirmar que ésta se encuentre en contravía del entendimiento

constitucionalmente autorizado del principio de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

*(iii) El concepto a que aluden los incisos 3º y 4º del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, no tiene carácter vinculante ni obligatorio para la administración y, en esa medida, debe tenerse como un insumo técnico adicional en las discusiones que se planteen sobre la necesidad de reducir brechas y eliminar limitaciones y obstáculos con impacto negativo en el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.*

En relación con esta premisa, lo primero que debe ratificarse es que la demanda del señor EFRAÍN GÓMEZ CARDONA se construyó sobre un falso juicio de lo que dispone el tenor literal de la norma censurada en cuanto a la naturaleza jurídica del concepto que expida la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

Y es que, en efecto, a términos de lo señalado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, luego de la sustitución de su Título II por virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, "...Salvo disposición legal en contrario...", que no la hay en este caso pues la norma del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 no dispone otra cosa, "...los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones en ejercicio del derecho a formular consultas, **no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución...**", y no existe elemento jurídico alguno en el ordenamiento colombiano que le otorgue a este tipo de intervenciones estatales un carácter obligatorio, más allá de lo que dispongan leyes especiales para las entidades de derecho público con facultad de doctrina, que no de simple conceptualización jurídica o técnica, esto es, de discernir un determinado entendimiento de las normas que deban aplicarse a todas las actuaciones administrativas que tales entidades adelantan, como sucede por ejemplo con la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en lo que corresponde a la *doctrina tributaria*.

Todo lo contrario, en el presente caso y en lo que hace a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, la competencia que le fue derivada para la emisión del concepto de identificación de barreras, límites y de brechas, que además no es oficioso sino que está determinado por la solicitud de parte interesada (la autoridad territorial o cualquier ciudadano) y que sólo habrá de ser emitido en un escenario de persistencia de la barrera, limitación, obstáculo o brecha identificada, a pesar de las acciones directa e inicialmente ejecutadas por la administración municipal (principio de subsidiariedad en la distribución de competencias entre la Nación y el territorio), y en el que de paso se sugieren las medidas de intervención que podrían conjurar situaciones nocivas sobre el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones en las entidades territoriales, sólo es un insumo a tener en cuenta por la autoridad territorial y por el concejo municipal, en cuanto corresponde a la discusión y adopción de las medidas de mitigación que en todo caso se someterán a discusión y aprobación de las entidades con competencia en materia de la ordenación de los usos del suelo.

Como se ve entonces, el ordenamiento jurídico no ha mutado en lo absoluto, por efectos de la

entrada en vigencia de la norma demandada, en cuanto al carácter de este tipo de documentos y, en este sentido, construir la censura constitucional a partir de una sospecha infundada del actor, en torno a los documentos que se han venido produciendo en las interacciones entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y la Procuraduría General de la Nación (documento que además no se identifica ni se refiere en la demanda, ni se cita de manera adecuada según las normas técnicas de referencia bibliográfica), resulta contrario al espíritu y a los alcances de la acción pública de inconstitucionalidad, pues en dicho caso no se están demandando actos jurídicos, formales y materiales, ni siquiera reales y ciertos, controlables por la Corte Constitucional, sino las simples opiniones conjuntas de dos entidades de derecho público que intervienen en la gestión de un tema en particular e instruyen a otras tantas a través de una circular externa que, en todo caso, y para el sistema de fuentes formales del derecho de nuestro país, está en un nivel jerárquico inferior respecto de la Constitución Política y las leyes ordinarias.

Se reitera, que el demandante considere, por sí y ante sí que "...con el mayor eufemismo se llama "concepto"..." o que, "...jamás una palabra que se supone detonativa (sic) de la discrecionalidad ha sido escrita con más imperatividad...", no es un argumento cierto y serio de censura constitucional, sino una simple impresión de alguien a quien la norma le sugiere una lectura que no se desprende ni siquiera del tenor literal de lo incorporado en el artículo demandado, puesto que, si la intención del legislador hubiera sido imponer un criterio de una autoridad del orden nacional sobre la gestión de los asuntos propios de las entidades territoriales, habría acudido, por ejemplo, al señalamiento de un régimen de responsabilidades por el desacato del concepto técnico emitido por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, o los verbos rectores en lo que corresponde a la adopción o no de las medidas sugeridas en el concepto, habrían sido redactados ahí si en términos absolutamente imperativos, aludiendo, por ejemplo, a que la autoridad territorial estaría en la obligación de acatar las recomendaciones referidas por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y el Concejo Municipal, por su parte, a incorporar si o si, esto es, sin ningún margen de discreción en las decisiones políticas y administrativas, las modificaciones necesarias sobre los planes de ordenamiento territorial (incluso los que se encuentren en vigencia, ya aprobados), asuntos que no fueron tratados ni siquiera tangencialmente en el precepto demandado, pues contrario a lo que considera el demandante, no fue esa la intención del legislador como queda suficientemente demostrado en la anterior argumentación.

*(iv) No es cierto que no puedan disponerse modificaciones sobre el plan de ordenamiento territorial o que éstas deban producirse sólo cada doce (12) años en el tránsito de aprobación de uno nuevo, a lo que habría que agregar que la norma demandada no prescribe una patente de modificación automática de los planes de ordenamiento territorial vigentes.*

Sobre la primera afirmación, es incuestionable como se ha explicado con suficiencia, que los apartes demandados del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, no comportan el efecto inconstitucional de alterar las competencias de los alcaldes y de los concejos municipales en la gestión de sus propios asuntos (aunque como se vio, la prestación del servicio de

telecomunicaciones, es una materia que trasciende los intereses locales) y, en especial, en cuanto corresponde a la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, pues siguen siendo dichas autoridades locales, y no el Gobierno Nacional a través de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, los facultados por la Constitución y por la Ley para disponer lo pertinente en tales asuntos.

Lo que la norma demandada sugiere es que corresponderá a los alcaldes la identificación de la brecha, limitación, obstáculo o barrera que impida el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones y la adopción de las medidas que no impliquen modificaciones sobre planes de ordenamiento territorial vigentes, claro está, en el ámbito de sus competencias y, cuando no se está en dicho escenario, proponer al concejo municipal las modificaciones pertinentes para que sea dicha instancia colegiada, agotado el debate deliberativo y en aplicación del principio democrático, la que disponga con fuerza de ley los ajustes que sean viables y a que hubiere lugar.

Y, respecto de la segunda de las afirmaciones de la premisa, hay que anotar que no es cierto, como parece entenderlo el demandante, que los planes de ordenamiento territorial vigentes y que se encuentren en ejecución, sean cláusulas pétreas o inmodificables frente a las necesidades que se presenten en la entidad territorial, sin perjuicio de que, y en ello sí le asiste un principio de razón, tales planes **sólo puedan adoptarse** cada doce (12) años (que no modificarse o ajustarse), sobre todo por razones de seguridad jurídica.

Sobre el punto, nada más basta con señalar lo que al efecto prescriben con toda claridad los artículos 19, 20, 21, 23 y 28 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, de conformidad con los cuales:

***Artículo 19. Planes Parciales.** Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluídas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley. El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos:*

*1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local.*

*2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos e los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.*

3. Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas

4. La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación, de la red vial secundaria; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios: la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.

5. Los demás necesarios para complementar el planeamiento de las zonas determinadas, de acuerdo con la naturaleza, objetivos y directrices de la operación o actuación respectiva.

6. La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

En los casos previstos en las normas urbanísticas generales, los planes parciales podrán ser propuestos ante las autoridades de planeación municipal o distrital para su aprobación, por personas o entidades privadas interesadas en su desarrollo. En ningún caso podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos.

Parágrafo.- Los planes parciales también podrán ser aplicables para complementar la planificación de las localidades en el caso de los distritos, cuando así lo señale el Plan de Ordenamiento Territorial, evento en el cual se denominará planes locales. (Subrayas no originales)

**Artículo 20º.- Obligación de los planes de ordenamiento.** Cumplido el periodo de transición previsto en la presente Ley para la adopción del plan de ordenamiento territorial, las autoridades competentes sólo podrán otorgar licencias urbanísticas una vez que dicho plan sea adoptado.

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

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

**Artículo 23º.- Formulación de los planes de ordenamiento territorial.** En un plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las administraciones municipales y distritales con la participación democrática aquí prevista, formularán y adoptarán los planes de Ordenamiento Territorial, o adecuarán los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley. En lo sucesivo dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste.

En la formulación, adecuación y ajuste de los planes de ordenamiento se tendrá en cuenta el diagnóstico de la situación urbana y rural y la evaluación del plan vigente.



**Parágrafo.-** En los municipios en los cuales no se formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las oficinas de planeación de los respectivos departamentos, podrán acometer su elaboración, quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en esta Ley. Para la formulación correspondiente dichas oficinas podrán solicitar el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbo, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Ingeominas y las áreas metropolitanas, para los casos de municipios que formen parte de las mismas. Igualmente harán las consultas del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre esos municipios, en los asuntos de su competencia.

Igualmente las oficinas de planeación de los respectivos departamentos con el apoyo de las entidades nacionales deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población inferior a treinta mil (30.000) habitantes en la elaboración del plan. " (Subrayas no originales)

**Artículo 28º.- Vigencia y revisión del plan de ordenamiento.** Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo periodo para estas administraciones.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo periodo de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución requirán como mínimo durante un periodo constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado. " (Subrayas no originales); y,

Ley 810 de 2003,

**Artículo 12.- Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del**

alcalde.

*Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde." (Subrayas no originales)*

Como puede verse entonces, existe todo un catálogo de situaciones intemporales (se presentan cuando deban presentarse), objetivamente verificables, definidas en términos enunciativos por la Ley 388, que posibilitan la inclusión de modificaciones (que en todo caso sigue correspondiendo decidir a los Consejos Municipales) sobre los planes de ordenamiento territorial vigentes, aunque no en cuanto a lo que correspondería al contenido estructural del plan de ordenamiento territorial vigente (cambios significativos en las previsiones sobre planeación urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como la propia evaluación de cumplimiento de los objetivos y las metas del respectivo plan), al que la norma del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 sólo viene a añadir una circunstancia adicional, cual es la relativa a las necesidades identificadas para la eliminación de barreras, limitaciones, brechas y obstáculos para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones en dichos territorios.

En un contexto como este y sólo por lanzar una hipótesis que contradice ampliamente los dichos del accionante, caben las siguientes dos reflexiones a manera de interrogantes: *¿qué podría hacer en consecuencia un alcalde municipal que a lo largo de su gestión y contando con un Plan de Ordenamiento Territorial Vigente, evidencia que se vienen presentando fallas en el suministro de agua potable por el secamiento de las fuentes hídricas, para poder captar aguas de otra fuente si ello implica una necesaria modificación de los usos del suelo, bajo el entendido de que sólo podría sugerir modificaciones luego de transcurridos los doce (12) años de vigencia del plan de que se trate?; ¿debe en dicho caso suspender la prestación del servicio público esencial, que es una de las funciones principales de las administraciones locales, sólo para preservar el respeto de la vigencia del plan de ordenamiento territorial pétreo e inmodificable por lo menos durante los doce (12) de su vigencia?*

La respuesta en ambos casos, es que se torna jurídicamente procedente la proposición de las modificaciones a que hubiere lugar y en ello resulta muy valiosa la colaboración de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones a través de su concepto (no oficioso y pertinente siempre que la autoridad municipal no haya podido adoptar de manera autónoma los mecanismos que considerase pertinentes, dentro de sus competencias, para la eliminación de la barrera, obstáculo, limitación o brecha), para que finalmente sean los concejos municipales quienes decidan si las adoptan o no, conforme a las vigencias de cada uno de los componentes de los planes de ordenamiento territorial.

*(v) Y, finalmente, las previsiones contenidas en el parágrafo 3º del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, en relación con las licencias para construcción de obra civil y para usos del suelo, tampoco vulneran la Constitución Política de Colombia.*

Lo anterior, por cuanto que, de una parte, los parágrafos 2 y 3 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 deben leerse en plena unidad normativa, de manera armónica y sistemática, en lo que habría que indicar que las previsiones del tercero sólo configuran una excepción legal a las situaciones reguladas en el segundo, exclusivamente predicable o aplicable a los casos en que no se requiera la construcción de

obra civil para potenciar la capacidad de los elementos de transmisión y recepción de la infraestructura de telecomunicaciones ya instalada.

En segundo lugar, por cuanto que el asunto de las licencias de construcción de obra civil, de urbanismo y de autorización para cambios en los usos del suelo, son materias que no fueron reguladas de manera exhaustiva, precisa e integral por el constituyente primario, por lo que el patrón de control de la nueva norma no sería la Constitución Política de 1991 propiamente tal, sino el régimen jurídico decantado, principalmente, a través de la Ley 9 de 1989, la Ley 3 de 1991 y la Ley 388 de 1997, junto con sus correspondientes decretos reglamentarios, con lo cual perdería su naturaleza y se desvirtuaría por completo el juicio de constitucionalidad (que tiene como único propósito conservar la supremacía e integridad del texto constitucional), para pasar a convertirse en un juicio de mera legalidad, que tampoco resulta procedente, pues por la técnica de derogatoria de las leyes, este tipo de instrumentos jurídicos no se "autocontrolan" entre sí, correspondiendo al Congreso enteramente la voluntad de introducir modificaciones sobre textos legales vigentes, cuando a ello hubiere lugar, en ejercicio de su libertad de configuración normativa / cláusula general de competencia. (no existe el proceso "de demanda de ilegalidad de las leyes", como sucede por ejemplo, con el control de legalidad de los actos administrativos).

Y, en tercer lugar, por cuanto que resultaría muy curioso (un contrasentido lógico por decir lo menos) que una norma que precisamente busca potenciar el goce y disfrute de derechos constitucionales de naturaleza fundamental (no debe dejarse de lado en el análisis el encabezado y los propósitos que inspiran las medidas incorporadas en el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 parcialmente demandado), eliminando un trámite en función de proteger tales intereses superiores de la ciudadanía, por esa misma circunstancia devenga inconstitucional, en lo que impropriamente podríamos denominar como una "violación o infracción constitucional por tautología", lo que por supuesto no existe y tampoco es jurídicamente viable o posible.

#### 4. CONCEPTO INSTITUCIONAL / CONCLUSIONES / SOLICITUD:

Por las razones de forma y de constitucionalidad expuestas, esta vista administrativa solicita respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional declararse inhibida para fallar de fondo la acción incoada o, en su defecto, ratificar la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, por cuanto que:

1. Si bien la Corte privilegia la participación democrática en el ejercicio de las acciones públicas, y por el carácter transcendental de la acción pública de inconstitucionalidad como manifestación directa de un derecho político (Art. 40 C.P.), atiende al principio *pro actione* en la admisión de la demanda, la carencia de suficiencia argumental de las razones que la sustentan, esa carga mínima, desactiva la pertinencia del debate que se propone a instancia de esa Honorable Corporación, pues los cargos son producto de un panorama que atiende a una interpretación personal, preventiva, restrictiva y equivocada, y en manera alguna representan el querer del legislador. En esa medida la demanda desconoce lo previsto en el artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 1991 y toda la doctrina jurisprudencial autorizada del máximo órgano de la jurisdicción constitucional sobre dicha materia.
2. La demanda desatiende toda una línea jurisprudencial decantada por la Corte Constitucional en lo

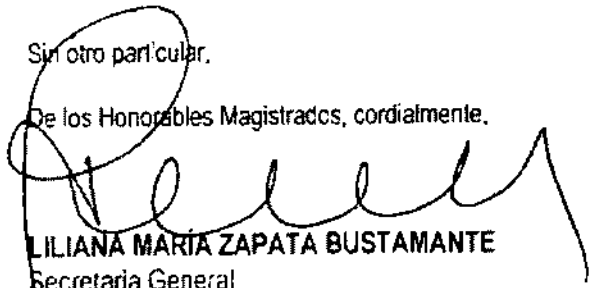
que corresponde a la interpretación autorizada de los principios del Estado Unitario y, de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, desconociendo que para la gestión de los asuntos locales bien puede el legislador distribuir competencias entre la Nación y el Territorio, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que son precisamente desarrollados de manera adecuada y completamente acorde con la Norma de Normas, en el demandado artículo 193 de la Ley 1753 de 2015; en este sentido, nuestro análisis concluye que: (i) La medida legislativa se adoptó en un marco de orientación constitucional, plenamente legítimo y que se ve materializado en las disposiciones cuestionadas, además de que es expresión concreta de algunos de los fines del Estado Social de Derecho señalados en el artículo 2º de la Constitución Política; (ii) Siguen siendo las autoridades locales, en el nivel territorial, las encargadas de identificar y diagnosticar los obstáculos, las brechas y las limitaciones sobre la infraestructura de telecomunicaciones y siguen siendo ellas, en el marco de su institucionalidad, las encargadas de adoptar las medidas y acciones que consideren necesarias para removerlos; (iii) El concepto a que aluden los incisos 3º y 4º del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, no tiene carácter vinculante ni obligatorio para la administración y, en esa medida, debe tenerse como un insumo técnico adicional en las discusiones que se planteen sobre la necesidad de reducir brechas y eliminar limitaciones y obstáculos con impacto negativo en el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones; (iv) No es cierto que no puedan disponerse modificaciones sobre el plan de ordenamiento territorial o que éstas deban producirse sólo cada doce (12) años en el tránsito de aprobación de uno nuevo, a lo que habría que agregar que la norma demandada no prescribe una patente de modificación automática de los planes de ordenamiento territorial vigentes; y, (v) finalmente, las previsiones contenidas en el parágrafo 3º del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, en relación con las licencias para construcción de obra civil y para usos del suelo, tampoco vulneran la Constitución Política de Colombia.

##### 5. ANEXOS:

Para efectos de acreditar las calidades con las que acudo a esa Honorable Corporación, con el presente documento me permito aportar copia del Decreto de Nombramiento No. 2751 del 24 de noviembre de 2013, del Acta de Posesión No. 40 del 26 de noviembre de 2013 y de mi cédula de ciudadanía, que dan cuenta de mi vinculación funcional con el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, en el cargo de Secretaria General, en dos (2) folios útiles.

Sin otro particular,

De los Honorables Magistrados, cordialmente,



**LILIANA MARIA ZAPATA BUSTAMANTE**  
Secretaria General  
C.C. 42.898.796