

**LA DELIMITACIÓN URBANA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE VILLAVICENCIO COMO UNA BARRERA NORMATIVA AL
DESPLIEGUE DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES.**

Bryan Camilo Urrego Castellanos



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Maestría en Derecho

Universidad La Gran Colombia

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas

Bogotá, 2025

**LA DELIMITACIÓN URBANA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE VILLAVICENCIO COMO UNA BARRERA NORMATIVA AL
DESPLIEGUE DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES.**

Bryan Camilo Urrego Castellanos

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Derecho

Misael Tirado Acero

Director Trabajo de Grado modalidad Monografía



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Maestría en Derecho

Universidad La Gran Colombia

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas

Bogotá, 2025

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

A Dios, al Dios vivo y de poder que me ha enseñado todo y a quien doy la honra y la gloria.

A Dios por mi esposa, mi mujer, mi amiga fiel y en quien tengo tanta felicidad cada día.

A Dios por permitirme unos maravillosos padres quienes me han mostrado el camino y que me han forjado a ser un mejor ser humano.

A Dios por haberme permitido tantos y maravillosos momentos junto a mi Madre Ana Virginia y mi Tío Carlos Arturo, quienes hoy están delante de su presencia.

**LA DELIMITACIÓN URBANA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE VILLAVICENCIO COMO UNA BARRERA NORMATIVA AL
DESPLIEGUE DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES.**

Tabla de contenido

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA.....	3
RESUMEN	7
PALABRAS CLAVE.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
Objetivo General	13
Objetivos Específicos.....	13
CAPÍTULO I. DE LA COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA.	17
1.1 El Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio.	18
<i>1.1.1 Normatividad aplicable al Servicio Público de Telecomunicaciones.</i>	<i>21</i>
1.2 Parámetros Urbanos y sancionatorios al régimen de contravenciones urbanísticas.	23
1.3 Facultades sancionatorias de los Inspectores de Policía.	26
1.4 Facultades de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.....	28
1.5 Facultades de la Agencia Nacional del Espectro.....	30
CAPÍTULO II. DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL DE VILLAVICENCIO FRENTE AL SERVICIO PUBLICO DE TELECOMUNICACIONES.....	36
2.1 Legislación aplicable al despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones en Villavicencio.	38

2.2 El servicio de telecomunicaciones como un servicio público esencial.....	40
2.3 Facultades, permisos y licencias urbanísticas para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.	44
2.4 Regulación territorial para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.	46
CAPÍTULO III. LA CONECTIVIDAD DIGITAL Y SU REGULACIÓN EN COLOMBIA.	50
3.1 La reducción de la brecha digital y sus directrices normativas.	50
3.2 El plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 y su aplicación directa en la ciudad de Villavicencio.	56
3.3 El desarrollo de la conectividad Digital en el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio.	63
3.4 Restricciones normativas y condiciones especiales del Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio a la conectividad digital.	66
3.5 Aporte o apuesta en la temática desde la Maestría de Derecho	69
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
BIBLIOGRAFÍA	82

RESUMEN

Esta investigación analiza el conflicto normativo entre la legislación nacional que promueve el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones como un servicio público esencial y las restricciones impuestas por los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales, específicamente en la ciudad de Villavicencio. Se examina cómo estas barreras locales afectan la conectividad digital, el acceso a derechos fundamentales y generan incertidumbre jurídica para los funcionarios públicos encargados de aplicar estas normativas. El estudio propone la necesidad de armonizar la autonomía territorial con las obligaciones legales superiores, buscando soluciones que incluyan la actualización de los POT, lineamientos nacionales claros, mecanismos ágiles de conciliación normativa y la capacitación de funcionarios públicos. Se concluye que la conectividad debe ser entendida como un derecho fundamental en el contexto actual, y que su garantía exige una adecuada coordinación interinstitucional.

PALABRAS CLAVE

Telecomunicaciones, Ordenamiento territorial, Conectividad digital, Autonomía municipal, Infraestructura, Normatividad.

INTRODUCCIÓN

La infraestructura de telecomunicaciones juega un papel crucial en el desarrollo y la conectividad digital de los territorios, razón por la cual el ordenamiento jurídico colombiano impone a las entidades estatales la obligación de eliminar cualquier barrera normativa que impida su despliegue.

En este contexto, las telecomunicaciones han sido reconocidas como un servicio público esencial, lo que refuerza la necesidad de garantizar su acceso eficiente y oportuno. Sin embargo, en la práctica, las empresas encargadas de la prestación de estos servicios enfrentan obstáculos normativos derivados de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), lo que retrasa la implementación de la infraestructura y limita la conectividad en diversas regiones del país.

En la problemática encontrada, el ordenamiento jurídico colombiano, debe garantizar el despliegue de toda la infraestructura de telecomunicaciones y se contempla la obligación a todo ente territorial y administrativo del Estado de eliminar toda barrera normativa que lo impida, máxime cuando las telecomunicaciones han sido confirmadas como servicios públicos esenciales.

Pese a lo anterior, al momento en que las empresas prestadoras del servicio pretenden la construcción de dicha infraestructura se encuentran con barreras de tipo normativo, establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial, las que han conllevado a retrasos de

dichos despliegues y en consecuencia a impedir o limitar la conectividad digital del municipio.

En este sentido, es necesario precisar si el Plan de Ordenamiento Territorial - POT está en manifiesta contraposición de las Leyes 1753 de 2015 y 1341 de 2009, que obligan a los municipios a permitir la instalación de dicha infraestructura.

En consecuencia, suscita el cuestionamiento a cerca del nivel de importancia jurídica y jerarquía, de los POT municipales en relación con las Leyes y a la Constitución Política como norma de normas, de acuerdo con su articulado cuarto.

Empero lo anterior, procesos disciplinarios, administrativos y hasta penales son los que aguardan a los funcionarios territoriales que se inhiben de aplicar el POT así esté en aparente y manifiesta contraposición de la Ley, en tanto que el acto administrativo, al estar ejecutoriado, es de obligatorio cumplimiento y aplicación, por lo que el inaplicar una específica reglamentación incluida en un Plan de Ordenamiento Territorial, de primer análisis, conlleva a entender que no existen motivos preponderantes para poder inhibirse a su aplicación y se pueden considerar consecuencias penales por no aplicar una detallada y específica reglamentación.

A priori, la Constitución Política y la ley han otorgado competencias a los alcaldes y Concejos Municipales en materia de adopción de planes de Ordenamiento Territorial y aún la Corte Constitucional, en Sentencia C-051 de enero 24 de 2.001 con Magistrado Ponente el Doctor José Gregorio Hernández, resaltó la importancia de los Planes de Ordenamiento Territorial y su firmeza y legitimidad legal que no es razonable su inaplicación, salvo que se pueda fundamentar expresamente su vulneración a la Ley y a la Constitución.

Los medios de control no responden a la necesidad temporal, entre ellos el de nulidad que no necesariamente conlleva a la celeridad requerida, ante los tiempos razonables para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones que permita dar cuenta de un servicio público que pueda derivar en la garantía de un derecho; un Derecho cuya trascendencia abarca la conectividad digital y de las telecomunicaciones desde la constitucionalización de los derechos.

El problema tiene su génesis luego que al existir el impedimento del POT, a sabiendas que la Ley ordena prioridad, celeridad y voluntad administrativa de permitir el despliegue, se ofrece aplicación directa del POT sin que se haga una ponderación de Derechos y una proporcionalidad tendiente a establecer *¿cuál es la garantía y aplicación normativa que se debe ofrecer para concretar el despliegue de la infraestructura en pro de las telecomunicaciones y la conectividad digital, análogos a un Servicio Público?* particularmente en el Municipio de Villavicencio, siendo un municipio de primera categoría, según el Decreto 1000-24/352 de 2020, ubicándola en un municipio “con población comprendida entre cien mil unos (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales pueden ser superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales”.

Como postulado hipotético se tiene que la existencia de normas restrictivas del orden territorial adicionales a las ya fijados en la Ley retrasa, afecta y hasta impide la prestación del servicio público pues estas reglamentaciones constituyen un carácter vinculante con el Municipio, lo que impide la aplicación efectiva y el correcto despliegue de un servicio público ubicándolo en directa contraposición al principio de autonomía de las entidades

territoriales. Es necesario tener en cuenta que el POT tiene como principio el enfoque territorial en el ordenamiento, así que hay diferencia, per se, entre los diferentes POT.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el punto de partida es la construcción de la visión futura del municipio, la cual se define con todos los actores territoriales y la ciudadanía en general que habita el territorio, esto implica que las disposiciones normativas de cada POT se ajustan a las nociones de municipio que los actores tengan en consonancia con las características municipales en los diferentes órdenes (económico, político, social y ambiental).

Es así como a partir de estos hallazgos que conflictúan los desarrollos normativos en consonancia con la realidad social, la presente investigación encuentra su justificación en el necesario cumplimiento en el el ordenamiento jurídico colombiano, ya que es esencial el respeto a la jerarquía normativa, garantizando que normas inferiores no contradigan la Constitución Política; empero en la práctica, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) suelen aplicarse por encima de normas superiores, especialmente en lo relacionado con el despliegue de infraestructura para servicios públicos como las telecomunicaciones conllevando a conflicto normativo, ya que a nivel territorial equívocamente se otorga prioridad a los POT sin considerar leyes nacionales que respaldan la instalación de dicha infraestructura, afectando el cumplimiento de obligaciones del Estado como la prestación del servicio público de telecomunicaciones y el uso del espectro electromagnético.

Este conflicto plantea interrogantes sobre las consecuencias jurídicas para los funcionarios que omiten aplicar la ley superior o el POT, especialmente cuando el POT actúa como una “barrera normativa” reconocida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC),

sin que necesariamente sea considerado inconstitucional. Además, los plazos que impone el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a los operadores para desplegar infraestructura contrastan con la lentitud de los medios de control judicial, dificultando la prestación efectiva del servicio.

La imposición de requisitos adicionales por parte de los POT —que no están en armonía con la legislación nacional— representa en muchos casos una contraposición jurídica frente a la autonomía territorial (para el caso de la ciudad de Villavicencio) obstaculizando la conectividad digital y la prestación del servicio público de telecomunicaciones. Finalmente, se resalta que el servicio público de telecomunicaciones no puede entenderse sin su marco normativo, y que impedir su despliegue debido a actos que no tienen fuerza vinculante, es decir que no son de carácter obligatorio y por tanto no exigibles por la autoridad respectiva.

Objetivo General

Analizar cuál es la garantía y aplicación normativa que se debe ofrecer para concretar el despliegue de la infraestructura en pro de las telecomunicaciones y la conectividad digital, análogos a un Servicio Público.

Objetivos Específicos

1. Identificar la competencia territorial de la ciudad de Villavicencio frente al Servicio Público de Telecomunicaciones.
2. Determinar la interacción normativa de la autonomía territorial y la prestación del servicio público de telecomunicaciones en Colombia.
3. Establecer la incidencia normativa de la conectividad digital y su incidencia en el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.

La apuesta metodológica que recoge tanto la problematización, como la hipótesis y los objetivos específicos con la fundamentación teórica y jurídica, conlleva a desarrollar una investigación que articula lo heurístico comprendido como el estado de la cuestión que mas allá de lo descriptivo y explicativo, se une a lo hermenéutico donde lo interpretativo y argumentativo juegan un papel importante para posibles esbozos de solución, bien sean mediante revisión de la norma o lineamientos de política pública para su incidencia y transformación (Tirado, M. et al. 2010, pp. 32 y ss). De igual manera la investigación cualitativa-jurídica conlleva a aplicar métodos de conocimiento a los diferentes ámbitos del derecho en especial para poder determinar puntualmente de qué manera se afectan la

prestación del servicio público de telecomunicaciones, que desde la misma interpretación jurídica y la misma creación normativa, conlleve a ensamblar esbozos de solución a los mismos limbos jurídicos (Tirado, M. Cáceres, V. 2023, pp. 22 y ss).

Dicha apuesta mas allá de lo metodológico (Hernández Sampieri et al, 1991) toma como base el marco constitucional considerando la conectividad digital y los servicios públicos como conexos a los Derechos Fundamentales, dando desarrollo a los mismos objetivos propuestos en la presente investigación, en conexión con los diferentes acápite o capítulos de la presente investigación, donde en el Capítulo I. se aborda el por qué el ordenamiento territorial, tiene una facultad esencial de los municipios en Colombia, permitiéndoles regular el uso del suelo y planificar el desarrollo urbano dentro de su jurisdicción. En este marco, el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) se convierte en el principal instrumento normativo que guía la expansión y organización de las ciudades. Sin embargo, cuando se trata del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, surgen conflictos entre la normatividad local y las disposiciones nacionales, lo que puede afectar la conectividad digital de la población.

Este capítulo explora las competencias municipales en materia de ordenamiento territorial y su impacto en la implementación de redes de telecomunicaciones, con especial énfasis en el caso de Villavicencio.

A su vez, se analizan las facultades de diferentes entidades nacionales y municipales que intervienen en la regulación de este sector. Se revisará la normativa aplicable al servicio público de telecomunicaciones, el papel de los inspectores de policía en la aplicación del régimen sancionatorio urbanístico, y las competencias de organismos como la Comisión de

Regulación de Comunicaciones (CRC) y la Agencia Nacional del Espectro (ANE). El objetivo tras este primer capítulo es comprender cómo estas normativas y entidades influyen en la viabilidad del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y en qué medida las restricciones impuestas por los municipios pueden afectar la expansión de estos servicios esenciales.

Con esto claro, en el capítulo II. se abarca todo lo relacionado con la autonomía territorial y cómo esta, otorga a los municipios la capacidad de autogobernarse dentro de los límites constitucionales y legales, lo que implica la potestad de regular aspectos urbanísticos a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, cuando esta autonomía entra en conflicto con normativas nacionales que buscan garantizar el acceso equitativo a los servicios públicos esenciales, surgen interrogantes sobre el alcance de dicha independencia.

En el caso de Villavicencio, lugar que será usado como punto de enfoque para denotar la problemática y así mismo las posibles soluciones, la normatividad vigente establece parámetros para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, las cuales deben equilibrarse con los principios constitucionales de conectividad y acceso a la información. Este acápite aborda la legislación aplicable al despliegue de telecomunicaciones en Villavicencio, analizando el marco normativo que rige las licencias urbanísticas, permisos y demás requisitos para la construcción de infraestructura. También se revisa el reconocimiento del servicio de telecomunicaciones como un servicio público esencial y cómo su regulación territorial puede afectar su implementación.

Lo anterior conducente a plantear la necesidad de armonizar las regulaciones municipales con la normativa nacional para evitar retrasos en la expansión de la conectividad digital y garantizar que los ciudadanos puedan beneficiarse de un acceso oportuno a estos servicios.

Finalmente, en el Capítulo III, se presenta como resultado del análisis que las telecomunicaciones se han convertido en un pilar fundamental para el desarrollo social, económico y educativo de cualquier sociedad.

En Colombia, la brecha digital sigue representando un desafío, especialmente en zonas donde el despliegue de infraestructura enfrenta barreras normativas y administrativas.

La conectividad digital no solo mejora la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también garantiza el ejercicio de derechos fundamentales como la educación, el trabajo y la participación en la sociedad de la información. Este acápite examina el marco normativo que busca reducir la brecha digital y cómo se articula con los planes de desarrollo nacionales y municipales, por ende se analiza el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y su impacto en la conectividad de Villavicencio, así como el papel del POT en la planificación y regulación de las telecomunicaciones. Además, se abordan las restricciones normativas y condiciones especiales impuestas por el POT de Villavicencio, evaluando si estas limitaciones están en armonía con los principios de acceso a la conectividad, teniendo en cuenta que la finalidad de este tercer acápite es determinar hasta qué punto las políticas locales pueden promover o frenar la digitalización de la ciudad y qué ajustes normativos podrían ser necesarios para garantizar el derecho a la conectividad en un mundo cada vez más interconectado.

**LA DELIMITACIÓN URBANA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE VILLAVICENCIO COMO UNA BARRERA NORMATIVA AL
DESPLIEGUE DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES.**

**CAPÍTULO I. DE LA COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS EN
COLOMBIA.**

En Colombia, el marco normativo nacional en materia de telecomunicaciones se fundamenta en la Constitución Política y en leyes como la Ley 1341 de 2009, que establece los principios orientadores del sector: libre competencia, neutralidad tecnológica, cobertura universal y uso eficiente del espectro electromagnético.

Bajo esta perspectiva, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), tiene la responsabilidad de promover el acceso equitativo a los servicios de telecomunicaciones, considerados como servicios públicos esenciales.

Este marco normativo de nivel superior busca garantizar el derecho a la conectividad digital como medio para el ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como la educación, la salud y la participación ciudadana.

No obstante, este orden nacional entra en tensión con la autonomía de los entes territoriales, especialmente cuando los municipios, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, adoptan Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que, sin una adecuada armonización normativa, pueden imponer barreras al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Aunque la autonomía municipal está reconocida constitucionalmente, esta no puede ejercerse en contravía de las normas de mayor jerarquía. En la práctica, sin embargo, los POT pueden incluir restricciones técnicas, ambientales o urbanísticas que dificultan u obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de política pública nacional en materia de conectividad, generando así lo que la CRC ha denominado “barreras normativas”.

El caso de Villavicencio representa un ejemplo ilustrativo de esta problemática. En este municipio, el POT contiene disposiciones que limitan o condicionan la instalación de infraestructura TIC, tales como torres o antenas de telecomunicaciones, bajo criterios que no siempre se alinean con los lineamientos nacionales.

Esto ha generado demoras significativas en la autorización de proyectos, afectando negativamente la cobertura del servicio y la capacidad de los operadores para cumplir con los plazos establecidos por el MinTIC. Así, se evidencia una desconexión entre el nivel macro del ordenamiento jurídico —que impulsa la expansión de las telecomunicaciones como una prioridad estatal— y el nivel micro de la planificación territorial, que, en algunos casos, termina inhibiendo la efectiva prestación del servicio público de telecomunicaciones.

1.1 El Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio.

En el momento en el que desarrollamos esta investigación, evidentemente la primera fuente de información, debía ser precisamente el plan de ordenamiento, en adelante POT, de la ciudad en la que vamos a enfocar el texto, Villavicencio. Podemos intuir que, de entrada, y teniendo presente la fecha del documento del POT, algo tan importante como la garantía del

derecho a la intercomunicación de sus habitantes estaría dentro de las prioridades, encontramos pistas de lo que podría ser efectivo cuando leemos en dicho texto: “Cuando hablamos de modernidad, partimos de los consensos globales que significan hacer que Villavicencio avance en problemas que han sido históricos, profundos y que la tienen anclada en el atraso” (Plan de Desarrollo Villavicencio - Cambia contigo, 2023) sin embargo, dentro del desarrollo nos encontramos, con sorpresa, que no existe una sola mención sobre la dificultad a la que se enfrentan los habitantes de esta ciudad basada en la intermitencia de sus redes de conexión celular y de comunicación.

Dentro de esta pequeña intención de modernización de la ciudad, sobre las redes de telefonía encontramos que existe un problema al cual no se le propone una solución concreta que vaya de la mano con las necesidades de la comunidad:

“Predominan en la ciudad de Villavicencio las especies introducidas del ficus y el pomarroso brasilero, siendo que las especies nativas presentan poblaciones muy bajas y no alcanzan a superar los 200 individuos. Esta introducción de especies ha causado afectaciones a la infraestructura urbana, ya que se trata de árboles de gran tamaño y denso follaje que generan interferencia con el alumbrado público y el cableado de energía y telefonía”. (Plan de Desarrollo Villavicencio - Cambia contigo, 2023, pág. 32)

Entonces, con el interés de la investigación de debatir y evidenciar la problemática sobre la incongruencia de lo que corresponde al POT del municipio de Villavicencio, frente a la intención nacional de expandir, de la mano del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante MinTIC, que en su 'Plan Integral de Expansión de

Conectividad Digital', plantea en el país una necesidad de modernización, algo que busca también el POT del municipio, “una estrategia ambiciosa y transformadora que busca garantizar una conectividad de calidad en todo el país, especialmente en las zonas más vulnerables y apartadas, con una visión de futuro para la siguiente década”. (MinTIC, 2024)

En Villavicencio, la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones ha enfrentado diversas restricciones y trámites adicionales establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y otras normativas locales. A continuación, se detallan algunas de estas barreras:

1. Prohibiciones en zonas específicas: “El POT de Villavicencio prohíbe la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en zonas residenciales y en edificios destinados a la prestación de servicios públicos, como centros educativos y hospitales”. (MinTic S. d., 2016)
2. Limitaciones en el uso del suelo: “Se han identificado restricciones relacionadas con el uso del suelo que afectan la ubicación de antenas y torres de telecomunicaciones, imponiendo condiciones que dificultan su despliegue”. (MinTic S. d., 2016)
3. Requisitos adicionales y trámites complejos: La normativa local impone requisitos adicionales y trámites complejos para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, lo que ha sido señalado como una barrera para el desarrollo de estos servicios. (POT de Villavicencio “Cambia contigo” 2020)

1.1.1 Normatividad aplicable al Servicio Público de Telecomunicaciones.

En Colombia, el servicio público de telecomunicaciones ha sido elevado a una categoría esencial dentro del marco constitucional y legal, lo cual implica una especial protección por parte del Estado y un enfoque orientado al interés general.

La Constitución Política, especialmente en sus artículos 365¹ y 75², establece que los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado y deben garantizarse bajo condiciones de calidad, eficiencia y cobertura. De igual manera, el espectro electromagnético es considerado un bien público inalienable, cuyo uso debe ser regulado y gestionado por el Estado para beneficio de la colectividad (Artículo 75, 1991). Esta base constitucional le otorga al Estado la potestad y el deber de intervenir activamente en el diseño normativo y en la vigilancia de la prestación del servicio.

La Ley 1341 de 2009, reformada por la Ley 1978 de 2019, constituye el núcleo normativo del sector TIC en Colombia. En ella se define el servicio de telecomunicaciones como un servicio público sujeto al régimen de libre competencia, interés general, y regulación estatal. Esta ley establece principios rectores como la neutralidad tecnológica, la promoción de la inversión privada, el acceso equitativo y la expansión de cobertura.

Así mismo, fija las competencias del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) como autoridad rectora del sector, y de la Comisión de

¹ Art 365, establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Esto significa que el Estado debe garantizar que los servicios públicos estén disponibles de manera eficiente para todos los habitantes del país.

² Art 75, define que: define el espectro electromagnético como un bien público inalienable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado, frente al que se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley.

Regulación de Comunicaciones (CRC) como órgano técnico encargado de expedir regulaciones orientadas a eliminar barreras y garantizar condiciones equitativas para operadores y usuarios.

En el caso concreto de Villavicencio, algunas disposiciones del POT exigen requisitos adicionales para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones —como distancias mínimas, zonas restringidas o permisos especiales— que no están contemplados en la normatividad nacional, como evidenciamos anteriormente en el POT actual, ni siquiera se hace mención a suplir esta necesidad para sus habitantes.

Esta situación ha sido identificada por la CRC como una “barrera normativa”, dado que interfiere con la obligación legal de los operadores de cumplir con los plazos de despliegue exigidos por el Ministerio TIC. Al no estar alineadas estas exigencias locales con el régimen nacional, se configura un escenario en el cual la autonomía territorial entra en tensión con el principio de supremacía normativa, afectando negativamente la prestación del servicio público.

Este conflicto entre niveles normativos pone de relieve la necesidad de revisar los límites de la autonomía territorial cuando se trata de servicios públicos esenciales. Aunque los municipios tienen competencia para ordenar su territorio, dicha facultad no puede usarse para obstaculizar políticas públicas de rango nacional que garantizan derechos fundamentales como el acceso a internet. En consecuencia, se hace indispensable un mecanismo de articulación efectiva entre el nivel nacional y local, que permita compatibilizar la planificación urbana con los objetivos de conectividad del país. De no resolverse esta contradicción, municipios como Villavicencio seguirán representando un cuello de botella

normativo que impide el cierre de brechas digitales y frena el desarrollo tecnológico territorial.

1.2 Parámetros Urbanos y sancionatorios al régimen de contravenciones urbanísticas.

En el ordenamiento territorial colombiano, los *parámetros urbanos* constituyen el núcleo técnico y normativo que regula el uso, ocupación y transformación del suelo en los municipios. Están definidos principalmente en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y establecen criterios como los usos permitidos del suelo, los índices de construcción, los retiros, la altura máxima de edificaciones, entre otros.

Estos parámetros buscan garantizar un desarrollo urbano coherente con las dinámicas poblacionales, ambientales y sociales del territorio, evitando conflictos en el uso del espacio y promoviendo una planificación sostenible. Además, permiten que los municipios establezcan una visión a largo plazo sobre cómo debe crecer su estructura urbana y cómo se articula con la infraestructura y los servicios públicos.

No obstante, el cumplimiento de estos parámetros no siempre se garantiza de forma voluntaria por parte de la ciudadanía o los desarrolladores urbanos. Por ello, la legislación colombiana ha previsto un *régimen de contravenciones urbanísticas*, el cual establece las sanciones aplicables cuando se vulneran las disposiciones contenidas en los POT y otras normas urbanísticas.

Este régimen se fundamenta en la Ley 810 de 2003 y en el Decreto 1077 de 2015, los cuales otorgan a las alcaldías y curadurías facultades para investigar, sancionar y exigir la restitución

de la legalidad urbanística. Así, se busca corregir conductas como la construcción sin licencia, el incumplimiento de las condiciones de edificación o el uso indebido del suelo.

Estas contravenciones no solo generan afectaciones en el entorno urbano inmediato, sino que también pueden representar un obstáculo para la implementación de políticas públicas como la expansión de redes de servicios públicos, incluidas las telecomunicaciones.

En municipios donde los parámetros urbanos no han sido actualizados o armonizados con la normatividad nacional, surgen barreras normativas que dificultan el despliegue de infraestructura, por ejemplo, antenas o estaciones base. En estos casos, los mismos parámetros urbanos, al estar mal alineados con los objetivos nacionales, pueden entrar en contradicción con la finalidad superior del Estado de garantizar la conectividad y el acceso universal al servicio público de telecomunicaciones.

De acuerdo con la ANE³ (Agencia Nacional del Espectro), se establecen las siguientes condiciones para la instalación de infraestructura: 1) Distanciamientos mínimos a inmuebles dotacionales de 150 metros. 2) No se permite la instalación de infraestructura en edificaciones o sitios destinados a uso residencial 3) Se permite la instalación en todo el municipio salvo en zonas residenciales. Es aquí donde nos encontramos con la primera incongruencia entre lo que corresponde a los parámetros urbanos y como no están en la misma página de los intereses nacionales, es la ANE también la que regula la exposición de los habitantes a los CEM⁴, la normatividad sobre las contravenciones urbanísticas va también

³ “La Agencia Nacional del Espectro realiza la planeación, atribución, vigilancia y control del Espectro Radio Eléctrico ERE y brinda la asesoría técnica al Ministerio TIC para la gestión eficiente del mismo, cumpliendo las políticas estatales y atendiendo las tendencias nacionales e internacionales” (MinTic, 2012)

⁴ Campos Electromagnéticos

de la mano en la que la ANE establece “los límites de exposición, mediante acto administrativo con fundamento en recomendaciones de organismos internacionales”.

Por último, el régimen sancionatorio urbanístico debe funcionar como un **instrumento de control efectivo**, pero también como un mecanismo pedagógico y de armonización normativa. Si bien es importante sancionar las infracciones, también es fundamental que los entes territoriales actualicen sus parámetros en concordancia con los lineamientos del Gobierno Nacional, especialmente en sectores estratégicos como el de las TIC.

En esta ciudad, los parámetros urbanos exigen requisitos adicionales o restrictivos —como distancias mínimas entre antenas, alturas máximas no justificadas técnicamente, o trámites duplicados — que no se encuentran armonizados con la Ley 1341 de 2009⁵, el Decreto 1078 de 2015⁶, ni las directrices del **MinTIC**.

Esto ha provocado que operadores enfrenten obstáculos significativos para instalar infraestructura en cumplimiento del régimen nacional. Así, mientras el régimen de contravenciones urbanísticas local puede sancionar instalaciones que no cumplan con los parámetros municipales, dichos parámetros pueden estar en abierta contradicción con la normatividad nacional, generando un conflicto normativo que requiere revisión urgente.

⁵ “Establece que MinTIC adelantará mecanismos de selección objetiva para otorgar permisos de uso del espectro, entre otros, buscando fomentar la inversión en infraestructura y respetando el principio de protección a la inversión”. (DNP, 2024)

⁶ <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62513>

1.3 Facultades sancionatorias de los Inspectores de Policía.

En el marco de la legislación colombiana, los Inspectores de Policía tienen asignadas facultades sancionatorias en materia de contravenciones administrativas y urbanísticas. Estas facultades les permiten imponer medidas correctivas cuando se vulneran normas de convivencia ciudadana o disposiciones contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). En contextos urbanos como Villavicencio, donde la expansión territorial ha generado múltiples tensiones entre el crecimiento urbano y el cumplimiento normativo, los inspectores desempeñan un papel fundamental como garantes del orden urbano y de la legalidad en el uso del suelo.

El problema surge cuando estas facultades sancionatorias colisionan con competencias de orden nacional, especialmente en sectores estratégicos como las telecomunicaciones. En Villavicencio, se ha evidenciado cómo los Inspectores de Policía, amparados en normas del POT, han impuesto sanciones o restricciones que dificultan o incluso impiden el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Esto genera un conflicto entre el deber local de controlar el uso del suelo y la obligación nacional de garantizar la conectividad, dado que el servicio de telecomunicaciones está catalogado como un servicio público esencial.

Esta situación pone en tela de juicio los límites de la autonomía territorial y el alcance de las facultades de los inspectores. Si bien las autoridades municipales deben velar por el cumplimiento de su POT, no pueden imponer barreras que contradigan normas de mayor jerarquía, como las leyes nacionales que regulan los servicios públicos o las directrices del Ministerio TIC. En este sentido, el uso sancionatorio de las herramientas legales por parte de

los inspectores debe ser ponderado cuidadosamente, ya que podría traducirse en actuaciones contrarias al principio de jerarquía normativa.

Por lo tanto, se hace indispensable establecer lineamientos claros sobre el alcance de las decisiones administrativas sancionatorias a nivel local, en especial cuando estas inciden sobre sectores regulados a nivel nacional.

En el caso de Villavicencio, resulta urgente armonizar el ejercicio de las facultades sancionatorias de los Inspectores de Policía con las metas del Gobierno Nacional en conectividad, garantizando así que el interés público no se vea afectado por interpretaciones locales restrictivas. Solo a través de esa armonización podrá asegurarse un desarrollo urbano sostenible, conectado y legalmente coherente.

También, existe una contradicción frente a los planes de modernización del municipio cuando, mientras que el contexto nacional se desarrolla en el mismo eje de las exigencias internacionales para poder competir frente a otros mercados, parte de este POT y de la vigilancia que ejerce la inspección de policía debe estar enfocada también en lo que corresponde con “la importancia estratégica para crear redes en la ciudad, y ofrecer ventajas comparativas y crear valor hacia el ciudadano, la conectividad digital se constituye en un indicador necesario para tomar decisiones sobre donde estar conectado, o cuánto cuesta conectar a la ciudad” (Benjamin, 2013) y de esta forma también esta institución está facultada en corregir o aconsejar cuando sea necesario y basado en las necesidades de la comunidad, cuando el POT interfiera con este fin y el cumplimiento por parte de la entidad gubernamental municipal de velar por el derecho esencial a la conectividad y a la información.

1.4 Facultades de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRC) es el ente técnico y normativo encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales del sector de las telecomunicaciones en Colombia.

Entre sus competencias esenciales se encuentran la elaboración de normas y lineamientos técnicos, la supervisión del uso del espectro electromagnético y la implementación de mecanismos para eliminar barreras normativas que obstaculicen el despliegue de infraestructura. Esta función regulatoria se fundamenta en el objetivo de asegurar que el servicio de telecomunicaciones, considerado un servicio público esencial, se preste de manera eficiente, oportuna y con cobertura amplia, garantizando el acceso universal a la conectividad digital.

En el marco de la normatividad nacional, la CRC juega un rol crucial al intervenir en situaciones donde las regulaciones locales, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de municipios como Villavicencio, imponen restricciones o barreras que interfieren con el despliegue de infraestructura.

La Comisión tiene la capacidad de declarar la existencia de “barreras normativas”, lo cual sirve como un mecanismo para contrarrestar aquellas disposiciones municipales que contravienen los lineamientos establecidos a nivel nacional. Este poder de intervención busca armonizar las políticas locales con el mandato del Gobierno Nacional, evitando que la autonomía territorial se utilice de manera que limite el desarrollo de servicios públicos esenciales.

La facultad de la CRC también se extiende a la revisión y control de la conformidad de los proyectos de infraestructura de telecomunicaciones con las condiciones técnicas y de seguridad establecidas en las normativas nacionales.

En este sentido, la Comisión puede emitir directrices, recomendaciones y, en algunos casos, imponer sanciones o exigir correcciones a los operadores que se encuentren en conflicto con las disposiciones vigentes. Esta función es fundamental para asegurar que, independientemente de las particularidades de la planificación urbana local, el acceso a la infraestructura y el uso del espectro electromagnético no se vea comprometido, protegiendo así los derechos de los ciudadanos a una conectividad de calidad.

En el caso específico de Villavicencio, la intervención de la CRC resulta indispensable para mediar entre las demandas de los operadores de telecomunicaciones y las disposiciones impuestas por el POT. Al enfrentar conflictos normativos, la CRC tiene la facultad de actuar para garantizar que las normativas locales no impidan la instalación oportuna de infraestructura tecnológica, lo cual afecta tanto la competitividad del sector como el interés general.

Este ejercicio de control y mediación demuestra el papel estratégico de la Comisión como garante de la uniformidad normativa y como agente facilitador de la política de conectividad, subrayando la necesidad de una coordinación estrecha entre las autoridades nacionales y municipales.

Un aspecto clave es la potestad de la CRC para resolver controversias entre operadores y autoridades municipales. Por ejemplo, si una alcaldía niega la instalación de infraestructura con base en argumentos urbanísticos no sustentados por la ley, los operadores pueden acudir

a la CRC como instancia técnica y neutral. Para este año se tenía programada la visita del Papa Francisco a la ciudad, desde ese momento ya se evidenciaba la claridad sobre la imposibilidad del municipio de contar con redes de comunicación estables para sostener un evento de tal magnitud: “junto con operadores móviles y fijos venimos evaluando la capacidad de las redes existentes, con el fin de soportar el alto tráfico de equipos móviles que se esperan durante la visita del Sumo Pontífice. Así mismo, estamos haciendo recorridos para hacer diseños que permitan reforzar la conectividad WiFi y la red celular de la ciudad” (PDM, 2017).

Sobre la Comisión, esta puede emitir conceptos vinculantes sobre si una determinada restricción es legalmente válida o si vulnera el marco regulatorio nacional, pero ante esta problemática más allá de esperar una solicitud formal ciudadana o por parte de uno de los operadores de servicio para garantizar un servicio estable, este tipo de antecedentes tendría que ser suficientes para enfocar la atención en influir para que próximas administraciones gubernamentales incluyan en el POT la ampliación de las redes de comunicación.

Esto da herramientas tanto a las empresas como a los ciudadanos para garantizar el acceso al servicio público, y contribuye a la consolidación de un entorno jurídico más estable.

1.5 Facultades de la Agencia Nacional del Espectro.

Aquí es necesario retomar que la ANE es la entidad encargada de planificar, gestionar y vigilar el uso eficiente del espectro radioeléctrico en Colombia, un recurso natural limitado considerado de interés público.

Una de sus principales facultades es elaborar el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias (CNABF), lo cual permite organizar las bandas del espectro para distintos servicios de telecomunicaciones (telefonía móvil, radiodifusión, datos, etc.). Esta atribución técnica es esencial para evitar interferencias entre operadores y garantizar que las comunicaciones funcionen correctamente.

En territorios como Villavicencio, donde se requiere ampliar redes para mejorar la conectividad, estas facultades permiten garantizar un entorno técnicamente armonizado para que los operadores puedan prestar sus servicios sin obstáculos técnicos.

Además, la ANE tiene el mandato de expedir conceptos técnicos vinculantes sobre el uso del espectro y sobre la localización e instalación de infraestructura radioeléctrica. Esto cobra relevancia cuando, por ejemplo, los municipios imponen restricciones al uso del espectro de manera indirecta al limitar la ubicación de torres o estaciones de transmisión mediante normas urbanísticas. En estos casos, la ANE puede emitir conceptos que respalden técnicamente la viabilidad de los proyectos, desmontando argumentos que carecen de sustento técnico o que contradicen el principio de supremacía normativa, como ocurre en algunos apartados del POT de Villavicencio que afectan indirectamente el uso eficiente del espectro.

La Agencia también está facultada para realizar mediciones técnicas, diagnósticos de cobertura, estudios de propagación y monitoreo del espectro, actividades que se traducen en evidencia para sustentar la necesidad de ampliar redes en regiones donde hay brechas de conectividad.

En ciudades intermedias como Villavicencio, esta función adquiere una dimensión estratégica: los estudios realizados por la ANE sirven como insumo para justificar ante las autoridades locales la necesidad de permitir la instalación de más infraestructura, evitando que se obstaculicen los planes nacionales de cobertura con restricciones municipales desproporcionadas o ajenas al marco técnico real.

Finalmente, la ANE cumple una función pedagógica y normativa complementaria: promueve la armonización regulatoria con otras entidades como la CRC, MinTIC y las administraciones territoriales, generando guías, lineamientos y recomendaciones sobre cómo incorporar el componente del espectro en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Esta interacción busca reducir la fricción entre lo técnico y lo territorial, haciendo que los municipios comprendan la importancia del espectro como base para el acceso a derechos fundamentales como la educación, el trabajo remoto o la salud digital.

Por tanto, su papel no solo es técnico, sino también articulador, particularmente útil en casos como el de Villavicencio, donde las restricciones locales terminan afectando una política pública de alcance nacional.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que los servicios públicos, como la conectividad digital, constituyen herramientas para garantizar derechos fundamentales, y por tanto su prestación no puede ser obstaculizada arbitrariamente por las autoridades territoriales.

En ese sentido, la **Sentencia C-403 de 2010**⁷ de la Corte Constitucional enfatiza que el espectro radioeléctrico, por su carácter limitado y de interés público, debe ser gestionado centralizadamente por el Estado a través de organismos especializados, para evitar distorsiones territoriales en su uso. Esta centralización técnica, representada en la ANE, no significa que las entidades territoriales pierdan toda competencia, pero sí establece límites claros cuando sus decisiones afectan la ejecución de políticas públicas nacionales.

Por su parte, la CRC ha desarrollado en los últimos años una política clara de identificación y eliminación de barreras normativas que impidan el despliegue de infraestructura. En este contexto, la CRC ha identificado que algunos municipios, mediante POTs, imponen requisitos adicionales que constituyen verdaderas "*barreras normativas*", afectando directamente la prestación del servicio público. La Resolución CRC 5111 de 2017⁸, modificada posteriormente, define este tipo de barreras y otorga a la CRC la facultad de requerir a los entes territoriales para que las eliminen o las armonicen con la normatividad superior. De allí se deriva una coordinación necesaria con la ANE, cuyas evaluaciones técnicas sirven como respaldo para sustentar la urgencia o pertinencia de modificar normativas locales restrictivas.

El caso de Villavicencio ilustra la importancia de que esta articulación no sea solo formal, sino efectiva y dinámica. Así lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente en la Sección Primera, Sentencia del 3 de octubre de 2019 (Rad. 25000-23-24-000-2013-00025-01), que reafirma la prevalencia de las normas nacionales cuando se trata de la ejecución de servicios públicos esenciales. De este modo, el rol de la ANE como

⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-403-10.htm>

⁸ https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-62266_doc_norma.pdf

garante técnico y el de la CRC como regulador normativo, deben integrarse con la política pública del MinTIC, generando un frente común contra la fragmentación jurídica que obstaculiza la conectividad nacional.

Es decir, se hace necesaria entonces una intervención nacional en los POT municipales, cuando, como en el caso de Villavicencio, se hace evidente que se está fallando en la velación de este derecho fundamental.

A partir de este análisis, se argumenta que **la problemática de Villavicencio no es un caso aislado**, sino un patrón replicable en otros territorios intermedios, donde los POT suelen entrar en contradicción con los principios de acceso universal a servicios públicos esenciales. Por ello, este trabajo propone servir como insumo teórico y metodológico para abordar conflictos normativos similares en otros municipios, identificando sus causas y proponiendo rutas de armonización legal.

Al concluir este primer capítulo, se evidencia que la normatividad colombiana en materia de telecomunicaciones establece con claridad la naturaleza esencial y prioritaria del servicio TIC, delegando en el Estado la obligación de garantizar su acceso equitativo. Sin embargo, persisten vacíos y tensiones en la articulación entre las competencias nacionales y locales, particularmente cuando los Planes de Ordenamiento Territorial imponen restricciones que pueden contravenir principios constitucionales y legales de acceso universal.

Este panorama normativo no es un asunto meramente teórico, sino que tiene repercusiones concretas en territorios intermedios como Villavicencio, donde el conflicto entre la normativa nacional y el POT local ha obstaculizado el despliegue eficiente de infraestructura TIC. A partir de este diagnóstico jurídico, el siguiente capítulo abordará el estado actual de la

conectividad en la ciudad y los casos específicos que reflejan dicha desarticulación normativa, permitiendo comprender la dimensión práctica de este problema.

CAPÍTULO II. DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL DE VILLAVICENCIO FRENTE AL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES

La *autonomía territorial* en Colombia está consagrada en el artículo 287⁹ de la Constitución Política, y le otorga a los municipios la facultad de gobernarse por sus propias autoridades, ejercer competencias propias y gestionar sus intereses, sin embargo “el estudio de la autonomía atribuida a los entes municipales no puede llevarse a cabo de manera aislada” (Silva, 2010, pág. 32)

En el caso de Villavicencio, como entidad territorial, esta autonomía le permite adoptar su POT, regular el uso del suelo y definir directrices urbanísticas conforme a sus dinámicas locales. No obstante, esta autonomía no es absoluta y debe ejercerse *dentro del marco constitucional y legal*, respetando la jerarquía normativa y los principios que rigen los servicios públicos, como la continuidad, eficiencia y universalidad.

Frente al servicio público de telecomunicaciones, la jurisprudencia ha sido clara en afirmar que este constituye un servicio esencial, cuya regulación y prestación debe garantizarse desde un enfoque centralizado y técnico, dada su relación directa con derechos fundamentales como la educación, la salud y el acceso a la información. En ese sentido, la Sentencia C-403 de 2010 reitera que la gestión del espectro electromagnético —elemento clave en la prestación del servicio— es de competencia exclusiva del Gobierno Nacional a través de la ANE, y que su regulación debe ser uniforme en todo el país. Así, los municipios no pueden crear barreras

⁹ Art 287. “establece que las entidades territoriales tienen autonomía para gestionar sus intereses, pero dentro de los límites de la ley y la Constitución”.

que impidan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones amparándose en su autonomía territorial.

En el caso particular de Villavicencio, varios pronunciamientos técnicos y regulatorios han identificado disposiciones contenidas en el POT que exceden las competencias municipales al establecer condiciones, trámites o restricciones adicionales para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones.

En Villavicencio, la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones ha enfrentado diversas restricciones y trámites adicionales establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y otras normativas locales. A continuación, se detallan algunas de estas barreras:

1. **Prohibiciones en zonas específicas:** “El POT de Villavicencio prohíbe la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en zonas residenciales y en edificios destinados a la prestación de servicios públicos, como centros educativos y hospitales”. (MinTic S. d., 2016)
2. **Limitaciones en el uso del suelo:** “Se han identificado restricciones relacionadas con el uso del suelo que afectan la ubicación de antenas y torres de telecomunicaciones, imponiendo condiciones que dificultan su despliegue”. (MinTic S. d., 2016)
3. **Requisitos adicionales y trámites complejos:** La normativa local impone requisitos adicionales y trámites complejos para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, lo que ha sido señalado como una barrera para el desarrollo de estos servicios. (POT de Villavicencio “Cambia contigo” 2020)

Estas limitaciones han sido analizadas y sugeridas por organismos como la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), quienes han exhortado a revisar y cambiar las regulaciones locales para simplificar la implementación de infraestructura de telecomunicaciones y asegurar el acceso a estos servicios fundamentales.

Por tanto, si bien Villavicencio goza de autonomía para planificar su desarrollo urbano y regular el uso del suelo, esta facultad no puede utilizarse para obstaculizar la ejecución de políticas públicas nacionales, como la expansión de la conectividad digital.

La armonización entre el POT y las disposiciones del MinTIC, la CRC y la ANE no solo es una exigencia técnica y jurídica, sino también una condición indispensable para garantizar el acceso equitativo a servicios públicos esenciales. La jurisprudencia ha marcado con claridad que la autonomía territorial no habilita a los municipios para contrariar mandatos superiores, sobre todo cuando están en juego derechos de amplio impacto social y económico, como ocurre con el acceso a las telecomunicaciones.

2.1 Legislación aplicable al despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones en Villavicencio.

La legislación aplicable al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en Colombia está encabezada por la *Ley 1341 de 2009*, modificada por la *Ley 1978 de 2019*. Esta establece que el servicio de telecomunicaciones es un servicio público esencial, y que el Estado tiene la obligación de garantizar su prestación eficiente y equitativa. Además, se reconoce que el

despliegue de redes debe ser promovido, no entorpecido, por las autoridades locales. De igual manera, la *Ley 1753 de 2015* (Plan Nacional de Desarrollo) introdujo la figura de “infraestructura de soporte” y prohibió a los entes territoriales imponer cargas o requisitos adicionales que dificulten la instalación de dicha infraestructura¹⁰.

Para el caso de Villavicencio también, si bien el POT es la principal herramienta de planeación urbana a nivel municipal, su redacción y aplicación deben sujetarse al principio de jerarquía normativa. Esto significa que un POT no puede establecer restricciones que contravengan las normas superiores en materia de telecomunicaciones. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional, al indicar que la autonomía territorial no puede ser usada como excusa para obstaculizar el cumplimiento de los deberes estatales, como la garantía del acceso a servicios públicos esenciales.

El futuro POT deberá incluir disposiciones que reconozcan expresamente la categoría de infraestructura de telecomunicaciones como de utilidad pública e interés general. También debe incorporar procesos simplificados para la obtención de permisos, evitar requisitos redundantes y establecer mecanismos de coordinación con el Ministerio TIC y la Agencia Nacional del Espectro (ANE). La jurisprudencia ha reiterado que las normas de orden local deben facilitar y no restringir el ejercicio de derechos fundamentales como el acceso a la información y la conectividad (ver, por ejemplo, la *Sentencia C-063 de 2021*¹¹).

¹⁰ Ley 1753 de 2015, Art 43: “Expedir las normas relacionadas con el despliegue de antenas, las cuales contemplarán, entre otras, la potencia máxima de las antenas o límites de exposición de las personas a campos electromagnéticos y las condiciones técnicas para cumplir dichos límites”.

¹¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-063-21.htm>

Ahora bien, dentro de las consideraciones nacionales, y con la aclaración de la autonomía de los municipios para regirse dentro de su propia normativa en cuanto a ordenamiento “el Estado ha permitido el avance de la ordenación del territorio urbano a cargo de los municipios, dotados de autonomía, pero con una clara ambigüedad frente a las competencias que definen la legalidad de sus acciones, esto es, del cumplimiento de la función pública y nacional del urbanismo, cuya base debe ser la legalidad” (Santamaria, 2014, pág. 41) y podríamos interpretar que faltar un plan de ordenamiento nacional, estaría al borde de ser considerado ilegal.

2.2 El servicio de telecomunicaciones como un servicio público esencial.

La prestación del servicio de telecomunicaciones en Colombia ha evolucionado desde una concepción técnica y empresarial, hacia un enfoque que lo reconoce como un servicio público esencial e indispensable para el ejercicio de derechos fundamentales como la educación, la libertad de expresión, la información y la participación ciudadana. Esta transformación fue consolidada jurídicamente con la Ley 1341 de 2009, reformada por la Ley 1978 de 2019, en la cual se establece que las telecomunicaciones constituyen un servicio público de interés general, y su acceso debe garantizarse bajo principios de eficiencia, universalidad, continuidad y neutralidad tecnológica.

Desde la doctrina, Álvaro Namén Vargas, en su obra *“Régimen jurídico de las telecomunicaciones en Colombia”* (2016), sostiene que “las telecomunicaciones deben entenderse como una infraestructura habilitadora del goce efectivo de otros derechos fundamentales, cuya prestación oportuna y sin barreras es imperativa para garantizar la

equidad territorial” (Namen, 2016, pág. 54), Namén enfatiza que las telecomunicaciones no son un servicio accesorio, sino una condición para la realización plena de la ciudadanía en el contexto digital contemporáneo.

La afirmación de que *“las políticas públicas no tienen autonomía absoluta y no pueden estudiarse de forma aislada del contexto que las produce”* (Matias, 2006, pág. 23) es una premisa fundamental en el estudio contemporáneo de la administración pública y el diseño institucional.

En el caso colombiano, esta idea cobra una relevancia especial cuando se analiza el sector de las telecomunicaciones, donde los factores sociopolíticos —desigualdad territorial, brecha digital, conflictividad normativa entre niveles de gobierno, entre otros— inciden directamente en la formulación, implementación y resultados de las políticas.

Las decisiones en política pública en este sector deben leerse en clave de justicia territorial y de equidad estructural. Según él, “no basta con expandir infraestructura; se requiere reconocer los condicionamientos culturales, políticos y jurídicos que dificultan la universalización del acceso” (Matias, 2006, pág. 19). Esta visión refuerza la idea de que las políticas públicas son respuestas históricamente situadas, más que simplemente instrumentos técnicos o normativos neutrales.

Desde esta perspectiva, el despliegue de redes de telecomunicaciones no puede analizarse como un fenómeno meramente técnico o administrativo, sino que debe abordarse desde el contexto de las tensiones entre el Estado central y las entidades territoriales. En el caso de Villavicencio, por ejemplo, las restricciones contenidas en los POT no son el producto de decisiones aisladas, sino el reflejo de una dinámica política donde se cruzan intereses locales

de control urbano, tensiones institucionales con la regulación nacional, e incluso temores sociales frente a los impactos de las tecnologías. Por tanto, cualquier política pública en el sector debe diseñarse entendiendo estos factores y buscando armonizar la política nacional con las realidades locales.

La **Corte Constitucional**, en sentencias como la **C-265 de 2022**, ha recordado que el Estado Social de Derecho impone a los poderes públicos el deber de diseñar políticas públicas sensibles al contexto, al señalar que “la efectividad de los derechos no puede lograrse mediante políticas desconectadas del entorno social y territorial”. Esto implica que la normatividad del sector TIC no puede implementarse sin considerar las limitaciones y necesidades específicas de los municipios, ni mucho menos sin coordinar con sus autoridades. Sin embargo, esto no significa que las entidades territoriales tengan autonomía absoluta para bloquear el interés general.

De igual manera la **Corte Constitucional**, en sentencia **C-127 de 2020** reconoce que el Estado puede exigir obligaciones de inversión como compensación al otorgar o renovar permisos de uso del espectro. La Corte Constitucional también incluye la eliminación de barreras territoriales, la inversión en infraestructura en zonas rurales o vulnerables y, finalmente, la financiación de la conectividad en instituciones públicas (escuelas, centros de salud, bibliotecas).

Teniendo presente, lo imperativo de la telecomunicación como un derecho fundamental, la afirmación de que el acceso a internet ha comenzado a tratarse como un derecho fundamental, a pesar de que la Corte Constitucional en la Sentencia T-030 de 2020¹² haya descartado su

¹² <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/t-030-20.htm>

carácter explícito como tal, pone de manifiesto la evolución del concepto de derechos fundamentales en la sociedad contemporánea. En dicha sentencia, la Corte señaló que el acceso a internet, aunque no puede ser considerado como un derecho fundamental, aunque sí es un medio indispensable para la garantía de otros derechos fundamentales, como el acceso a la educación, la salud y el trabajo. Este reconocimiento implícito en la jurisprudencia refleja una tendencia creciente a conceptualizar el acceso a internet no solo como un servicio, sino como una herramienta esencial para el ejercicio pleno de derechos en la era digital.

La Corte Constitucional, al hacer este tipo de razonamiento, ha dejado en claro que la jurisprudencia está en constante evolución y que, aunque el internet no sea considerado un derecho fundamental en sentido estricto, su acceso se ha convertido en un elemento crucial para la materialización de otros derechos esenciales. En efecto, el internet es un canal clave para el ejercicio de la libertad de expresión, la participación política, el acceso a la justicia, la educación y la salud. Por tanto, su falta de acceso puede implicar una vulneración indirecta de estos derechos fundamentales. En este sentido, la Corte no hizo más que reconocer una realidad social que ya estaba consolidada: el internet es indispensable para el ejercicio de derechos básicos en la sociedad moderna.

Además, el tratamiento del acceso a internet como un derecho fundamental, aunque no expresado directamente en la Sentencia T-030 de 2020, está alineado con las tendencias globales de reconocerlo como un medio indispensable para garantizar una ciudadanía digital activa y participativa. La evolución de la tecnología ha transformado la naturaleza misma de los derechos fundamentales, de manera que su ejercicio ya no solo depende de la disponibilidad de bienes materiales, sino también del acceso a herramientas digitales. Por ejemplo, en países como Finlandia, se ha consagrado el derecho al acceso a internet,

entendiendo que la conexión es un requisito esencial para acceder a otros servicios y ejercer derechos.

Aunque Colombia no ha llegado a este extremo, la tendencia jurisprudencial muestra una apertura hacia la inclusión del acceso a internet como un medio para garantizar otros derechos fundamentales. Sin embargo, no deja de ser necesario aclarar que las telecomunicaciones no comprenden solo el servicio de internet.

2.3 Facultades, permisos y licencias urbanísticas para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.

El despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en Colombia, como torres, antenas o redes subterráneas, se encuentra sujeto a una serie de facultades administrativas, permisos y licencias urbanísticas que regulan su instalación en el espacio público y privado.

Estas exigencias surgen del marco normativo nacional y local, que busca garantizar una adecuada planificación urbana, proteger el entorno y armonizar el desarrollo tecnológico con los intereses comunitarios. No obstante, esta regulación debe ajustarse a principios constitucionales como la jerarquía normativa y el acceso a servicios públicos, ya que el servicio de telecomunicaciones está catalogado como esencial, según la Ley 1341 de 2009 y la Ley 1978 de 2019.

En términos generales, el otorgamiento de licencias urbanísticas corresponde a las Curadurías Urbanas o a las Oficinas de Planeación Municipal, quienes verifican que las solicitudes cumplan con lo dispuesto en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), las normas sobre

uso del suelo y los reglamentos de construcción. Sin embargo, en el caso de infraestructura de telecomunicaciones, esta exigencia ha generado tensiones, pues muchos municipios — como Villavicencio— han impuesto requisitos adicionales o cargas urbanísticas desproporcionadas, que terminan convirtiéndose en barreras normativas, contrariando el principio de eficiencia del servicio público.

Sobre este tipo de normativa, los municipios deben garantizar que los trámites sean razonables, proporcionales y compatibles con los fines constitucionales de universalizar el acceso a las telecomunicaciones. Dentro del ordenamiento nacional, se ha reafirmado la idea de que el ejercicio de la autonomía territorial debe respetar los límites impuestos por la Constitución y la ley, particularmente cuando se afecta un servicio público esencial.

En consecuencia, cualquier política urbanística debe encontrar un equilibrio entre la planeación territorial y el derecho de los ciudadanos a estar conectados.

En el ámbito de la jurisprudencia contenciosa administrativa, el Consejo de Estado, en fallos como el expediente 11001-03-24-000-2013-00241-00 (2017), ha insistido en que los municipios deben actuar con razonabilidad y proporcionalidad al establecer requisitos técnicos o urbanísticos para redes de telecomunicaciones. En este caso, se anuló parcialmente un acto municipal por imponer requisitos excesivos a los operadores, vulnerando el principio de legalidad y el marco de competencias conferido por la Ley 1341 de 2009 y la Constitución.

Por su parte, la CRC ha emitido varias resoluciones y conceptos técnicos (como la Resolución 5111 de 2017 y el documento sobre "*barreras normativas*") que identifican prácticas municipales que limitan el despliegue de infraestructura. Allí se establece que los municipios no pueden exigir requisitos adicionales no previstos en la ley nacional, como estudios de

impacto ambiental innecesarios, distancias mínimas arbitrarias o licencias no contempladas en el régimen general.

2.4 Regulación territorial para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones.

Mientras los POT buscan controlar el uso del suelo bajo criterios de urbanismo, paisaje y convivencia, el sector TIC opera bajo la urgencia de la cobertura universal, guiado por principios de eficiencia y masificación tecnológica. Esta disonancia se hace evidente cuando las normas locales no evolucionan al ritmo del desarrollo tecnológico, lo cual genera fricciones legales y operativas que terminan afectando al usuario final, especialmente en zonas rurales o de expansión urbana.

Ahora bien, se hace necesario tener presente que desde la perspectiva de los operadores de telecomunicaciones, el panorama regulatorio fragmentado a nivel municipal representa un alto riesgo jurídico y financiero. La existencia de requisitos diferenciados, a veces contradictorios, entre municipios cercanos (como ocurre en Meta con Villavicencio, Acacías o Restrepo), impone una carga operativa innecesaria que puede desincentivar el despliegue de redes. Además, esta falta de unificación normativa no solo obstaculiza la cobertura efectiva, sino que también puede implicar sanciones o desmontes por incumplimiento de regulaciones locales, aun cuando se esté cumpliendo el marco legal nacional.

Esta situación ha sido reconocida por el sector privado como un cuello de botella para cumplir los compromisos de cobertura adquiridos con el Estado colombiano.

Una solución a esta problemática no pasa únicamente por una imposición vertical del marco nacional, sino por el diseño de planes marco de armonización normativa, en los que participen activamente el Ministerio TIC, la CRC, la Agencia Nacional del Espectro y las administraciones locales.

La experiencia de otras ciudades con planes maestros de conectividad, como Medellín o Barranquilla, ha demostrado que una articulación temprana y técnica permite resolver conflictos de manera anticipada y alinear objetivos urbanos con metas de política pública digital. Esta articulación es, además, un mandato implícito del artículo 288 de la Constitución, que establece el principio de coordinación entre los distintos niveles del Estado.

Con esto claro, es fundamental que la regulación territorial no se entienda como un obstáculo, sino como una oportunidad para construir un modelo de despliegue más sostenible, estético y comunitario.

La solución no está en eliminar la regulación local, sino en transformarla con herramientas de planificación participativa, datos abiertos y urbanismo digital. Esto permitiría, por ejemplo, definir zonas priorizadas de instalación, promover la compartición de infraestructura entre operadores, o incluso crear incentivos para la instalación en zonas de difícil acceso.

En este contexto, el reto es pasar de una regulación restrictiva a una gobernanza habilitante, donde el derecho urbano y el derecho de las telecomunicaciones dialoguen en lugar de competir.

Esto también involucra otra parte de la responsabilidad social, entendiendo responsabilidad social como el contexto en donde se ven involucrados todos los posibles actores que pueda influir en el desarrollo de la protección de un derecho fundamental como es el acceso a la información.

Una alternativa más audaz es la de imponer responsabilidades a los recién llegados, iniciativas de infraestructura edificadas para servicios de electricidad, hidrocarburos y de transporte o movilidad, de establecer infraestructura para la instalación de hidrocarburos servicios de telecomunicaciones, como las líneas de transmisión, son ejemplos de estos.

Las líneas eléctricas de alta y media tensión necesitarán incorporar fibra óptica en sus cables la aplicación de las redes de transmisión de hidrocarburos, así como para la utilización de las redes de transporte de petróleo y gas, también para la implementación de fibra, así como la edificación de cámaras y conductos para la conexión de fibra y a su vez se conecte a la infraestructura de telecomunicaciones en nuevas carreteras o autopistas ya sea en rutas urbanas o entre municipios.

Con esto, los PRST¹³ tendrán la capacidad de establecer convenios privados para financiar en conjunto con las compañías que brindan servicios públicos, tales como energía, gas y concesiones de caminos, el crecimiento conjunto de sus redes.

Se argumenta que **la situación de Villavicencio debe entenderse como un llamado de atención para otros municipios**, puesto que las consecuencias de una mala planificación normativa no se limitan al ámbito técnico, sino que comprometen derechos fundamentales

¹³ Los PRST son las personas jurídicas que operan redes y proveen servicios de telecomunicaciones, como telefonía, internet, televisión y radio.

como la educación, el trabajo y la participación digital. Este trabajo propone que su metodología de diagnóstico normativo y territorial pueda emplearse como modelo replicable en otras regiones, adaptando sus criterios de análisis y soluciones a contextos locales particulares.

El análisis realizado en este segundo capítulo permite concluir que Villavicencio presenta una cobertura deficiente y desigual de servicios de telecomunicaciones, producto no solo de condiciones geográficas y socioeconómicas, sino también de un marco normativo municipal restrictivo y desactualizado frente a las exigencias de la política pública nacional en materia TIC.

Los casos documentados y las cifras de conectividad ratifican que el actual POT constituye una barrera significativa para la ampliación de redes, en perjuicio de derechos fundamentales como la educación, el trabajo y la participación digital.

Ante este escenario, resulta indispensable plantear propuestas viables y mecanismos de articulación normativa que permitan resolver estos conflictos y garantizar el acceso equitativo a las TIC en la ciudad. Por ello, el capítulo siguiente estará orientado a formular recomendaciones jurídicas, institucionales y de política pública, aprovechando los instrumentos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la normatividad vigente, con el propósito de armonizar el ordenamiento territorial local con las necesidades de conectividad de la población.

CAPÍTULO III. LA CONECTIVIDAD DIGITAL Y SU REGULACIÓN EN COLOMBIA.

3.1 La reducción de la brecha digital y sus directrices normativas.

El despliegue eficiente de infraestructura de telecomunicaciones —es decir, contar con antenas, estaciones base, redes de fibra óptica y centros de datos— es el primer eslabón en la cadena que permite garantizar el acceso a internet y servicios digitales. Cuando ese despliegue se ve restringido por barreras normativas locales, trámites engorrosos o falta de articulación entre niveles de gobierno, se genera una desigualdad territorial en la oferta de conectividad.

Esa desigualdad provoca que ciertas zonas, como las periferias urbanas de Villavicencio, veredas o barrios marginales, carezcan de acceso a internet estable y de calidad, limitando las posibilidades de sus habitantes de acceder a información, educación virtual, servicios de salud en línea, oportunidades laborales y espacios de participación democrática.

La brecha digital, en este sentido, no es solo una consecuencia económica o tecnológica, sino también una expresión de inequidad social y territorial. La carencia de despliegue de infraestructura perpetúa la exclusión informacional de ciertas poblaciones, restringiendo su posibilidad de ejercer derechos como la libertad de expresión, la educación o la salud, que hoy en día dependen en buena medida de la conectividad digital.

En ese sentido, la falta de infraestructura no es una simple carencia técnica, sino un obstáculo que refuerza dinámicas de exclusión, rezago y vulnerabilidad social. Por eso, políticas públicas y normativa deben concebir la conectividad como un derecho instrumental y un

servicio público esencial, garantizado mediante un entorno regulatorio armónico entre nación y territorios.

Es claro que la brecha tecnológica creada por la falta de recursos y de conocimientos digitales repercute de forma directa en el progreso social, y que conforma un factor más de los que contribuyen a la desigualdad y al estancamiento de los ciudadanos (Becerra, y otros, 2015, pág. 41)

También se considera necesario basado en esta circunstancia, acotar que, esta brecha que se genera por esta falta de acceso a la información puede también representar una comprensión limitada de los ciudadanos frente al contexto de su propia comunidad o participar activamente de la situación local o nacional.

El acceso a internet y a servicios digitales de calidad hoy no es un lujo, sino una herramienta básica de inclusión social y ejercicio de derechos. En ese sentido, aquellas personas o territorios que cuentan con buena conectividad acceden de forma más rápida y amplia a información actualizada, servicios de salud en línea, educación virtual, oportunidades de empleo remoto, participación ciudadana digital y trámites gubernamentales.

En contraste, las poblaciones excluidas de estas tecnologías, ya sea por razones geográficas, económicas o regulatorias, quedan marginadas de esos espacios de desarrollo, generando una ciudadanía de "segunda categoría", que depende de canales informales, poco confiables o presenciales para obtener servicios y participar en la vida pública. Esto acentúa las brechas económicas, educativas, políticas y de bienestar entre diferentes sectores de una misma nación.

Este fenómeno se traduce en que la calidad de ciudadanía se fragmenta, pues algunos ciudadanos pueden ejercer plenamente sus derechos digitales y otros se ven limitados en su capacidad de informarse, opinar, participar y decidir. Esto es aún más grave en países como Colombia, con profundas desigualdades históricas y territoriales, donde la brecha digital reproduce las brechas sociales preexistentes.

Desde enfoques como el de Manuel Castells en *La era de la información* y de Lawrence Lessig en *Code and Other Laws of Cyberspace*, se sostiene que el control sobre la infraestructura y el acceso a la información en la era digital genera nuevas formas de poder y desigualdad. Aquellos con acceso pleno a conectividad no solo consumen información, sino que también la producen, la moldean y la usan para incidir en decisiones económicas, políticas y sociales. Los excluidos digitales, en cambio, quedan relegados a un papel pasivo o dependiente.

Ahora, ¿qué tiene que ver esta situación frente al hecho que en el POT de Villavicencio no exista una sola mención sobre la necesidad de extender las redes de comunicación? Que el POT de Villavicencio no contemple, mencione o regule explícitamente la necesidad de extender y garantizar redes de telecomunicaciones no es un simple olvido técnico o administrativo: es una decisión (o una omisión) política y normativa que tiene consecuencias directas sobre el desarrollo urbano, la calidad de vida de los habitantes y, precisamente, sobre la existencia o ampliación de la brecha digital en la ciudad.

Además, es un acto de omisión frente a una normativa nacional de extender y fortalecer las redes de comunicación para velar por el derecho al acceso de la información de todos sus ciudadanos.

Para soportar esta carencia, actualmente bajo la normatividad nacional, se establece que “conforme el artículo 42 del Decreto 1333 de 1986, les corresponde a las autoridades municipales otorgar o suspender los permisos para la construcción de una torre donde se instalarán las antenas de telefonía móvil, de acuerdo con las normas sobre uso de suelo en el respectivo municipio”.

En esta perspectiva se expone entonces los principios generales de esta normatividad, importante para comprender de donde salen los posibles obstáculos para la ampliación de la red de conectividad en el municipio de Villavicencio y si son en realidad causa justa para no ser incluido en el POT actual.

1. Permiso de uso del espectro: Se requiere un permiso del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para estaciones que transmiten usando las rampas ascendentes de frecuencia (Tierra a Espacio).
2. Licencia para intervenir el espacio: Se requiere una licencia para intervenir el espacio público, según la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 1077 de 2015.
3. El uso del suelo: Las torres deben cumplir con las normas de uso del suelo del municipio donde se instalarán.
4. Infraestructura en espacio público: La infraestructura de telecomunicaciones en espacio público no necesita licencia de construcción, pero sí licencia de intervención y esta no puede alterar el orden establecido en la comunidad.
5. Las estaciones de comunicación celular y satelital no pueden instalarse sobre terrazas.

6. Registro de TIC: Se requiere el Certificado de Inscripción y/o Incorporación al Registro de TIC para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.
7. Regularización: Se establece un período para regularizar redes e infraestructura de telecomunicaciones instaladas antes del Decreto 1031 de 2024, como se menciona en el Decreto 1031 de 2024 de la Secretaría Distrital de Hábitat.
8. Competencia: Las autoridades municipales y las entidades territoriales son competentes para otorgar o suspender los permisos para la construcción de torres.

Sin embargo y a pesar de estas condiciones, no se logra encontrar alguna que vaya en contravía de la necesidad de cumplimiento por parte del municipio frente a la carencia de conectividad en Villavicencio.

Es ante esta circunstancia que, comunidades rurales cercanas al municipio, han tenido que encontrar puentes de comunicación por medios propios para resolver esta situación.

A través del MinTIC, y no del POT del municipio, y su programa “Juntas de internet”¹⁴ a través del cual la misma comunidad tuvo que postularse:

“Luz Dary Mancera, presidenta de la Junta de Acción Comunal de la vereda, explicó que, tras conocer el programa a través de la Secretaría de las TIC, la comunidad se postuló ante el Ministerio con el objetivo de acceder a tecnología, conectividad y progreso. Resaltó que, por ser una zona tan alejada, ni siquiera cuentan con señal para

¹⁴ “El programa Juntas de Internet - Comunidades de Conectividad pretende fortalecer las redes existentes o adelantar la construcción donde no existen, en especial áreas rurales (veredas y corregimientos), para que las organizaciones sociales, étnicas o Juntas de Acción Comunal presten el servicio de Internet comunitario fijo a sus asociados con lazos de vecindad por medio de una tarifa social equitativa fijada por las mismas. Este cobro dependerá de los costos de la puesta en marcha de cada Junta de Internet - Comunidad de Conectividad”.

realizar llamadas. “Enviamos al Ministerio información de la comunidad, fotografías de las casas, la geolocalización de la zona y todo lo que nos pidieron”, dijo la presidenta”. (Alcaldía de Villavicencio, 2024)

Desde una perspectiva jurídica, social y de derechos humanos, que una comunidad deba organizarse y actuar por sus propios medios para obtener conectividad es, por un lado, una muestra admirable de resiliencia social y autogestión, pero por otro, una evidencia clara de la precariedad institucional y de una omisión estatal en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Primero, porque el acceso a internet —como ya se acotó— se ha venido configurando como un servicio público esencial, y progresivamente, incluso como un derecho instrumental para el ejercicio de otros derechos fundamentales como la educación, la participación política, la salud y la libertad de expresión.

Cuando una comunidad debe asumir por sí misma la tarea de llevar conectividad a su territorio, se pone en evidencia una brecha estructural de equidad territorial y una exclusión digital que podría desembocar en la creación de “ciudadanos de segunda categoría” en función de su acceso a la información.

Segundo, porque esta situación cuestiona la eficacia de los marcos normativos nacionales y territoriales. La Ley 1341 de 2009 (modificada por la Ley 1978 de 2019) declara las TIC como servicio público esencial, pero su implementación depende de una coordinación eficaz entre la Nación y las entidades territoriales. Cuando el POT de Villavicencio, por ejemplo, no contempla el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, se perpetúa esa

exclusión digital, obligando a los ciudadanos a buscar soluciones por su cuenta, lo cual termina normalizando la ausencia estatal.

Finalmente, desde un punto de vista de políticas públicas, esto también genera un problema de sostenibilidad: las comunidades pueden instalar una red comunitaria, pero sin respaldo técnico, regulatorio ni económico del Estado, esas soluciones tienden a ser vulnerables, limitadas y difíciles de escalar.

Esto evidencia la necesidad de políticas locales articuladas con la política TIC nacional, con presupuestos y estrategias específicas para las zonas rurales y periféricas.

3.2 El plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 y su aplicación directa en la ciudad de Villavicencio.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (PND) es una hoja de ruta determinante para todas las entidades territoriales, y su aterrizaje en ciudades intermedias como Villavicencio tiene implicaciones directas en materia de conectividad, inclusión digital y ordenamiento territorial. Este mismo busca reducir desigualdades sociales y territoriales, con ejes transversales como la transición energética, la justicia social y ambiental, y la conectividad territorial y digital.

Este último aspecto incluye la universalización del acceso a internet y la modernización de la infraestructura TIC, que es fundamental para territorios como Villavicencio, donde persisten brechas de acceso a servicios digitales.

El PND establece directrices que obligan a las entidades territoriales a armonizar sus POT y planes de desarrollo municipales con las metas nacionales. Para Villavicencio, esto significa:

- Incluir en su POT un componente específico para el despliegue de infraestructura TIC.
- Coordinar con el MinTIC, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y la Agencia Nacional del Espectro (ANE) para identificar zonas críticas de conectividad.
- Priorizar inversiones en conectividad rural, redes 4G y 5G, y centros digitales en escuelas y hospitales públicos.

A partir del PND, Villavicencio debe articular sus proyectos de infraestructura TIC dentro del Sistema General de Regalías, acceder a recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) y participar en convocatorias nacionales. Además, está obligada a actualizar sus instrumentos de planificación territorial para facilitar el despliegue de antenas y redes, evitando barreras urbanísticas y trámites excesivos.

Estos nuevos desafíos jurídicos representan un reto mayor al momento de no tener la intención necesaria para desarrollar planes de conectividad desde la Alcaldía local que respondan a las necesidades del municipio y sus alrededores.

Sin una adecuada planificación y voluntad política local, se corre el riesgo de que las inversiones del PND no tengan impacto real en la reducción de la brecha digital. Pero, si se logra articular el POT con las metas del PND, Villavicencio podría convertirse en un caso modelo de conectividad inclusiva para la Orinoquía.

También se debe tener presente en la conversación que este PND establece como una de sus apuestas centrales la reducción de las desigualdades sociales y territoriales mediante el fortalecimiento de la conectividad, la economía popular, la transición energética y la equidad territorial. Dentro de este marco, la conectividad digital y el despliegue de infraestructura tecnológica ocupan un lugar estratégico, considerándose esenciales para garantizar el acceso equitativo a derechos fundamentales como la educación, la salud y la participación democrática.

Este enfoque resulta especialmente relevante para ciudades intermedias como Villavicencio, que históricamente han enfrentado rezagos en cobertura de servicios de telecomunicaciones y conectividad.

Para Villavicencio, el PND significa la oportunidad de alinearse con los macroobjetivos nacionales y canalizar recursos para la modernización de su infraestructura digital y vial. Sin embargo, uno de los retos que se evidencian es que el actual Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad carece de una regulación específica que priorice el despliegue de redes de telecomunicaciones, limitando así la ejecución efectiva de los lineamientos nacionales. Este desfase normativo ha sido una barrera para la instalación de antenas, redes de fibra óptica y demás infraestructura necesaria para garantizar la conectividad digital de calidad, especialmente en sectores rurales y comunas periféricas.

La aplicación del PND en Villavicencio debería orientarse hacia la actualización del POT y la creación de normativas locales que permitan flexibilizar y agilizar los procesos de instalación de infraestructura de telecomunicaciones, en armonía con la legislación nacional. Además, sería fundamental fortalecer los canales de articulación entre la administración

municipal, los operadores de servicios TIC y el Gobierno Nacional, para aprovechar programas como “**Conectividad para la Vida**” y proyectos de cierre de brechas digitales previstos en el PND. Esto permitiría no solo la ampliación de la cobertura, sino también el impulso a sectores económicos emergentes basados en tecnologías de la información.

Finalmente, el éxito de la implementación del PND en Villavicencio no dependerá únicamente de la adecuación normativa, sino también de la participación de las comunidades, las universidades y los gremios productivos locales, quienes deben incorporarse como aliados estratégicos en la construcción de una ciudad conectada, competitiva y alineada con las políticas públicas nacionales. De este modo, Villavicencio podrá reducir las asimetrías de conectividad que históricamente la han afectado y convertirse en un modelo de gestión territorial con enfoque digital en la región de la Orinoquía.

El actual Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Villavicencio carece de directrices específicas sobre la necesidad de extender las redes de comunicación y desplegar infraestructura tecnológica. Esta omisión ha generado vacíos normativos que dificultan la instalación de antenas, redes de fibra óptica y otros elementos esenciales para garantizar la conectividad digital de la ciudad.

Entre las problemáticas vigentes se identifican el robo frecuente de cableado, limitaciones de acceso en zonas rurales y fallas en la infraestructura eléctrica que afectan servicios públicos y la conectividad. Según reportes locales, más de 10.200 (Liévano, 2024, pág. 26) metros de cable eléctrico han sido hurtados, dejando sin alumbrado público a varios sectores. Comunidades rurales como la vereda Santa Teresa han sufrido históricamente la ausencia de internet, limitando sus oportunidades educativas y productivas. (Meta, 2024, pág. 12)

Ante esta situación, se han implementado algunas iniciativas para mitigar el rezago digital. Entre ellas destaca el programa "Juntas de Internet – Comunidades de Conectividad", liderado por el Ministerio de las TIC y la Alcaldía de Villavicencio, que ha logrado llevar conectividad a veredas apartadas.

Asimismo, la reciente promulgación de la Ley 2416 de 2024¹⁵, que declara de utilidad pública la prestación de servicios de telecomunicaciones, constituye un avance normativo de gran importancia. Esta ley permitirá facilitar trámites para la instalación de infraestructura tecnológica y promover el acceso equitativo a internet.

La falta de lineamientos sobre conectividad digital en el POT vigente ha contribuido significativamente a las limitaciones en cobertura y calidad del servicio en Villavicencio. No obstante, los esfuerzos institucionales recientes muestran una tendencia favorable hacia la mejora de la infraestructura y el acceso a servicios digitales.

Se recomienda que en la próxima revisión del POT se incluyan disposiciones claras sobre el despliegue de infraestructura tecnológica, priorizando el acceso equitativo para todos los sectores de la población. Esto garantizará que proyectos como "Juntas de Internet" y las metas del Plan de Desarrollo cuenten con soporte normativo sólido, facilitando su implementación y sostenibilidad a largo plazo.

¹⁵ “por la cual se declara de utilidad pública e interés social los proyectos y la ejecución de obras requeridas para el estudio, el tendido, construcción, instalación, ampliación, modificación, operación y mantenimiento de las redes para la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones, se crea la servidumbre legal y se dictan otras disposiciones”

En Colombia, la relación entre los planes de ordenamiento territorial (POT) de los municipios y los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) ha sido fuente recurrente de tensiones institucionales.

Aunque la Constitución reconoce la autonomía de las entidades territoriales para definir su ordenamiento urbano y rural, esta facultad no es absoluta, ya que debe armonizarse con las políticas y determinantes de superior jerarquía nacional. Sin embargo, en la práctica, persisten múltiples escenarios en los que los POT locales adoptan disposiciones restrictivas o incompatibles con las directrices nacionales, generando conflictos en la gestión del suelo, la expansión de infraestructura y el desarrollo de proyectos estratégicos.

A lo largo de los últimos años, se han documentado varios casos en los que esa falta de articulación entre los intereses locales y las decisiones del Gobierno Nacional ha derivado en litigios, demandas constitucionales o disputas políticas de alto impacto.

Estos conflictos evidencian los retos de coordinar los niveles nacional y territorial en materias sensibles como el ordenamiento ambiental, la protección de zonas rurales y la expansión de infraestructura estratégica. A continuación, se presentan algunos de los casos más recientes y representativos, que permiten ilustrar la dimensión de este problema y la urgencia de establecer mecanismos de conciliación normativa entre los distintos niveles de planeación territorial en Colombia, se exponen aquí los más relevantes:

i. Sabana de Bogotá: Ordenamiento ambiental vs. desarrollo urbano

En marzo de 2025, el alcalde de Bogotá, Carlos Fernando Galán, rechazó una resolución del Gobierno Nacional que buscaba establecer un ordenamiento ambiental para la Sabana de

Bogotá. Galán argumentó que esta medida violaba la ley y la Constitución al no coordinar adecuadamente con las autoridades territoriales, y que ponía en riesgo proyectos clave de desarrollo urbano y transporte, como la primera línea del metro y la ampliación del aeropuerto El Dorado, al ubicarlos en zonas de humedales. (Torrado, 2025)

ii. Sumapaz: Reserva campesina vs. protección ambiental

En la localidad de Sumapaz, Bogotá, los campesinos han solicitado la creación de una Zona de Reserva Campesina (ZRC) para proteger sus territorios y promover la agricultura sostenible. Sin embargo, esta iniciativa ha enfrentado obstáculos debido a la delimitación del Páramo de Sumapaz-Cruz Verde, realizada por la Corporación Autónoma Regional (CAR), que impide el desarrollo de proyectos productivos en áreas protegidas. Esta situación refleja un conflicto entre las políticas de desarrollo rural y las de conservación ambiental. (Rueda, 2019)

iii. Barranquilla: Proyecto La Loma y el POT

En Barranquilla, el proyecto urbanístico La Loma generó controversia debido a que fue aprobado mediante un POT expedido en 2014, que otorgaba facultades para la construcción en una zona que el Concejo había designado como recreativa y paisajística.

Este caso evidenció tensiones entre las decisiones locales y las directrices nacionales en materia de ordenamiento territorial. (Las Dos Orillas, 2014)

iv. Demandas contra el PND por prevalencia sobre POT locales

En febrero de 2024, se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 2294 de 2023, que expide el PND 2022–2026. El demandante argumentó que estas disposiciones suprimían competencias de las entidades territoriales al no prever mecanismos de conciliación entre los intereses nacionales y locales en materia de desarrollo urbano, afectando la autonomía de los entes territoriales. (AMBITO JURÍDICO, 2024)

3.3 El desarrollo de la conectividad Digital en el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio.

La conectividad digital, en el contexto de la planificación urbana y territorial, debe entenderse como un componente esencial de la infraestructura pública moderna, que garantiza a la población el acceso continuo, seguro y de calidad a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

No se trata únicamente de disponer de internet o señal de telefonía, sino de consolidar una infraestructura física y normativa robusta, articulada al ordenamiento territorial, que permita la expansión y operación eficiente de las redes digitales.

Ampliación de Redes de Comunicación:

Uno de los principales retos para Villavicencio es garantizar la cobertura de servicios digitales en todo su territorio, especialmente en zonas rurales y de expansión urbana. El POT debe contemplar:

- La delimitación de corredores digitales y zonas preferenciales de infraestructura de telecomunicaciones en su estructura urbana y rural. Estos corredores deben incluir espacios destinados para ductos, antenas, fibra óptica y nodos de conectividad que permitan un despliegue ordenado, eficiente y seguro de la red.
- La integración de franjas de reserva tecnológica en áreas de expansión urbana y rural que garanticen áreas habilitadas para futuras ampliaciones de infraestructura sin afectar el entorno ni generar conflictos con otros usos del suelo.
- La promoción de canalizaciones subterráneas y sistemas de ductos compartidos como política prioritaria en sectores de alta concentración urbana, áreas institucionales y zonas sensibles desde el punto de vista paisajístico o patrimonial, reduciendo así interferencias visuales, riesgos de vandalismo y afectaciones al entorno urbano.

Seguridad de la Infraestructura de Conectividad:

El hurto de cableado y el vandalismo de redes de telecomunicaciones constituyen amenazas recurrentes para la continuidad del servicio en la ciudad. Por tanto, el POT debe establecer:

- Zonas de infraestructura protegida, integradas al diseño urbano donde se ubiquen nodos, estaciones base y redes críticas bajo condiciones de seguridad física y vigilancia.
- La obligatoriedad de canalización subterránea en zonas críticas como parques, avenidas principales y sectores de alta vulnerabilidad social o incidencia delictiva, reduciendo así la exposición de los activos digitales.

- Estrategias de vigilancia urbana digital, articuladas con operadores y comunidades y autoridades locales, mediante sistemas de cámaras de seguridad, alarmas comunitarias y control en tiempo real sobre la infraestructura.
- Campañas de cultura digital y corresponsabilidad ciudadana dirigidas a promover la valoración social de la conectividad como bien público, fomentando la denuncia del hurto de cableado y la protección de infraestructuras TIC por parte de la ciudadanía.

Garantías desde la Planificación Territorial:

Para enfrentar estos desafíos, es indispensable que el POT de Villavicencio asuma la conectividad digital como determinante ambiental y de interés público, estableciendo:

- La creación de zonas digitales estratégicas y espacios públicos con conectividad garantizada, especialmente en centros educativos, bibliotecas, hospitales, zonas de comercio y áreas turísticas, contribuyendo a la equidad digital y al fortalecimiento de la economía local.
- Instrumentos de gestión territorial para telecomunicaciones, como bancos de infraestructura (inventarios de postes, ductos, torres y zonas disponibles), políticas de uso compartido de antenas y ductos, acuerdos de corresponsabilidad con operadores privados, y mecanismos de priorización para el despliegue de conectividad en zonas rurales o de difícil acceso.

En síntesis, la conectividad digital debe gestionarse desde el POT como un servicio estratégico transversal a todas las dimensiones del desarrollo urbano, que garantice igualdad

de oportunidades para la población y facilite la modernización de los servicios públicos, la educación digital, el comercio electrónico, la seguridad ciudadana y la participación comunitaria. Solo mediante una infraestructura sólida, segura y planificada se podrá consolidar una Villavicencio conectada, resiliente y competitiva en el escenario regional y nacional.

3.4 Restricciones normativas y condiciones especiales del Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio a la conectividad digital.

El POT de Villavicencio, establecido mediante el Acuerdo 287 de 2015, impone restricciones significativas a la instalación de infraestructura de telecomunicaciones. Específicamente, el Artículo 170 prohíbe la ubicación de antenas en áreas de actividad residencial y en terrazas de edificaciones existentes. Además, exige requisitos técnicos y ambientales rigurosos, como conceptos favorables de la Secretaría de Planeación Municipal y de CORMACARENA, así como estudios estructurales y licencias urbanísticas específicas. (Rincon & Bravo, 2019, pág. 16)

Estas restricciones han limitado el despliegue de tecnologías avanzadas como el 5G en la ciudad. El secretario de las TIC de Villavicencio, Hilton Alexander Gutiérrez, ha señalado que estas normativas representan una barrera para la expansión de la conectividad, afectando la cobertura y calidad del servicio para los ciudadanos.

Esta aclaración se vio también envuelta en un cuestionamiento que se dio mucho tiempo después de haber puesto en marcha el POT que no incluía bajo ninguna palabra la ampliación de redes de comunicación:

“Este plan dice que en las terrazas y en las zonas residenciales no puede haber antenas de comunicaciones, lo que impide que las empresas prestadoras de estos servicios puedan hacer uso de estos elementos que brindan mayor y mejor cobertura a los usuarios” (Llano al mundo, 2024)

Esta situación refleja uno de los dilemas más comunes en la planeación urbana moderna: el conflicto entre regulación territorial y necesidades tecnológicas emergentes. La idea sobre este punto es que Villavicencio está enfrentando una *desactualización normativa frente al ritmo del desarrollo tecnológico*¹⁶.

El POT de 2015, al establecer prohibiciones sobre la instalación de antenas en zonas residenciales y exigir trámites engorrosos, fue diseñado bajo una lógica de protección visual, ambiental y estructural válida en su momento, pero que hoy colisiona con la urgencia de una conectividad digital universal y de calidad, especialmente con la llegada de tecnologías como el 5G, que requieren más antenas, de menor tamaño y ubicadas más cerca de los usuarios.

Además, el hecho de que un secretario TIC municipal reconozca públicamente esas barreras normativas es significativo: evidencia que incluso dentro de la administración local existe conciencia del desfase regulatorio y de las consecuencias sociales y económicas que esto acarrea.

Ahora, a esta dificultad normativa se suman los obstáculos que los operadores privados han venido exponiendo, estos operadores de telecomunicaciones enfrentan múltiples desafíos para instalar torres en Villavicencio debido a las restricciones del POT: La prohibición en

¹⁶ Esto genera barreras para implementar innovaciones como el 5G o zonas WiFi-públicas, porque las normas vigentes no facilitan la instalación de la infraestructura moderna necesaria para ofrecer estos servicios

zonas residenciales y la complejidad de los trámites administrativos han generado incertidumbre jurídica y desincentivado la inversión en infraestructura.

A nivel nacional, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) ha identificado que, en varios municipios, incluyendo Villavicencio, existen barreras normativas que dificultan el despliegue de redes. Estas incluyen requisitos adicionales como mapas electromagnéticos, simulaciones de impacto visual y amplios aislamientos, que exceden las normativas nacionales y complican la instalación de antenas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión Internacional de Protección contra Radiaciones No Ionizantes (ICNIRP) han establecido límites seguros para la exposición a campos electromagnéticos.

Las antenas de telecomunicaciones, incluso las de 5G, operan muy por debajo de esos límites. (OMS, 2016) y por su parte la ICNIRP actualizó en 2020 sus directrices internacionales sobre límites de exposición a campos electromagnéticos (100 kHz – 300 GHz), específicamente para incluir las bandas de 5G. Estas directrices son ampliamente reconocidas y aplicadas por los gobiernos y agencias regulatorias. (ICNIRP, 2020, pág. 483)

Es entonces bajo este criterio que también por parte de la normatividad nacional, el MinTIC adopta las recomendaciones de la ICNIRP para regular las emisiones de estaciones base y antenas en el país, garantizando que ninguna instalación supere los niveles de exposición recomendados. Aquí se puede concluir entonces que la omisión del POT actual en Villavicencio, puede obedecer a criterios estéticos y falta de conocimiento, en ambos casos, circunstancias muy graves que no pueden ser toleradas al momento de velar por los derechos

de los ciudadanos y más teniendo presente que pertenecen a poblaciones apartadas de la nación que necesitan obtener acceso a la información de forma detallada y oportuna.

3.5 Aporte o apuesta en la temática desde la Maestría de Derecho

El acceso a la conectividad digital se ha consolidado en Colombia como un servicio público esencial, reconocido por su estrecha relación con derechos fundamentales como la educación, la información, el trabajo y la participación ciudadana.

En ese sentido, el ordenamiento jurídico colombiano, a través de normas como la Ley 1341 de 2009, la Ley 1978 de 2019 y más recientemente la Ley 2416 de 2024, ha establecido lineamientos claros para promover el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y evitar que las entidades territoriales impongan barreras injustificadas que restrinjan el acceso de la ciudadanía a estos servicios. Sin embargo, en municipios como Villavicencio persisten obstáculos normativos y omisiones en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que limitan la instalación y expansión de antenas, torres y redes de comunicación, afectando la calidad y cobertura del servicio.

Frente a esta situación, el ordenamiento jurídico ofrece mecanismos de protección y exigencia del cumplimiento normativo, a través de acciones constitucionales y legales. Particularmente, se identifican dos vías de intervención: la acción de cumplimiento, dirigida a exigir que las autoridades municipales apliquen de manera efectiva las disposiciones legales vigentes que prohíben limitar el despliegue de redes de telecomunicaciones; y la acción de tutela, como mecanismo para proteger de forma inmediata los derechos fundamentales

afectados por la carencia de conectividad, especialmente en zonas rurales y sectores poblacionales vulnerables.

Ambas acciones permiten enfrentar desde el ámbito jurídico la desarticulación existente entre las políticas nacionales de conectividad y la planificación territorial local, proponiendo soluciones que garanticen el acceso equitativo a la infraestructura digital como elemento indispensable del desarrollo regional.

Acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 393 de 1997, permite exigir ante los jueces administrativos que las autoridades den cumplimiento efectivo a normas con fuerza material de ley o actos administrativos, cuando existe una obligación expresa, clara y exigible que ha sido desconocida o ignorada.

En el caso de la conectividad digital, esta acción se configura como un mecanismo idóneo para solicitar que el municipio de Villavicencio dé aplicación a lo dispuesto en la Ley 2416 de 2024, especialmente en lo relativo a la prohibición de imponer requisitos injustificados o restricciones normativas que limiten la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en su territorio.

Dado que el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio mantiene vacíos normativos y exigencias desproporcionadas que dificultan el despliegue de redes de comunicación, se podría acudir a la acción de cumplimiento para obtener una orden judicial que disponga la

armonización de la normativa territorial con la legislación nacional en materia de telecomunicaciones.

En particular, se buscaría exigir al municipio que elimine o modifique aquellas disposiciones que contravengan lo establecido en los artículos 4 y 5 de la Ley 2416 de 2024, en cuanto a la obligación de facilitar la expansión de infraestructura TIC y de promover condiciones normativas que habiliten el acceso de la ciudadanía a servicios digitales de calidad.

Para fundamentar esta solución, se tiene como base lo siguiente:

- **Art. 87 de la Constitución Política:** “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una norma aplicable con fuerza de ley...”. Es un mecanismo judicial que permite a cualquier persona acudir ante los jueces para exigir que las autoridades públicas o los particulares que ejercen funciones públicas cumplan una norma legal o un acto administrativo con carácter obligatorio, cuando ese cumplimiento ha sido omitido.
- **Ley 393 de 1997:** regula la acción de cumplimiento en Colombia.
- **Ley 1341 de 2009 (modificada por la Ley 1978 de 2019 y la Ley 2416 de 2024):** define las TIC como un servicio público esencial y establece que ninguna autoridad territorial puede oponerse injustificadamente a su despliegue.
- **C-197 de 2020 (Corte Constitucional):** reafirma el carácter esencial del servicio de telecomunicaciones y su relación con derechos fundamentales como la educación, la información y la igualdad.

Si el municipio ha omitido actualizar el POT para facilitar el despliegue de infraestructura de conectividad, se puede solicitar vía acción de cumplimiento que se dé aplicación efectiva a

lo dispuesto en la Ley 2416 de 2024, especialmente los artículos que prohíben obstáculos normativos injustificados y exigen armonización con el PND.

Por ejemplo: se puede demandar el cumplimiento del artículo de la Ley 2416¹⁷ que obliga a las entidades territoriales a no imponer requisitos adicionales o incompatibles con la expansión de redes.

Bajo el enfoque actual, esta es considerada la solución más próxima que puede cobijar tanto a los ciudadanos para resolver esta problemática como a los operadores privados al contar con la garantía de la administración local de facilitar toda la logística necesaria para el desarrollo de redes de comunicación que cumplan con lo requerido para una conectividad digital óptima en el municipio.

Acción de tutela

Por su parte, la acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Constitución, constituye un mecanismo expedito para la protección inmediata de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades. La Corte Constitucional ha reconocido, en la sentencia **C-197 de 2020**, que la conectividad digital adquiere relevancia constitucional al afectar directamente derechos como la educación, la participación

¹⁷ “Artículo 1: La presente ley tiene por objeto declarar la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones como servicio de utilidad pública e interés social en busca de facilitar el estudio, tendido, construcción y operación de redes y así avanzar en la mejora de la calidad del servicio. así como la ampliación de cobertura a territorios que no tienen acceso”.

democrática, el trabajo y el acceso a la información, especialmente en contextos territoriales con deficiencia de cobertura tecnológica.

En este sentido, se podría promover una acción de tutela contra el municipio de Villavicencio por omitir actualizar su POT y no garantizar condiciones mínimas de conectividad digital en zonas rurales y de expansión urbana, afectando de manera desproporcionada a sectores de la población que, al carecer de acceso a internet o señal de telefonía móvil, ven restringidos sus derechos fundamentales. El juez constitucional, en ejercicio de sus competencias, podría ordenar al municipio la adopción inmediata de medidas para facilitar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, la adecuación normativa del POT y la implementación de acciones transitorias que mitiguen la brecha digital en las zonas más afectadas.

Para el caso de Villavicencio, se puede argumentar que la omisión del municipio al no actualizar el POT para garantizar conectividad vulnera derechos fundamentales como: i. El derecho a la educación (por falta de conectividad en zonas rurales o veredales) ii. El derecho a la igualdad y no discriminación (brecha digital urbana–rural). iii. El derecho a la participación (dificultad para acceder a servicios digitales del Estado).

Esta acción podría tener como fin que un juez de tutela ordene medidas provisionales o definitivas para que el municipio:

1. Adopte normas específicas que habiliten la instalación de infraestructura.
2. Establezca acciones urgentes para garantizar la conectividad en zonas críticas.

En Colombia, la acción de tutela ha sido utilizada en casos donde se alega que las decisiones de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) locales vulneran derechos fundamentales al no alinearse con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Sin embargo, la jurisprudencia ha establecido criterios estrictos para su procedencia en estos contextos.

Por ejemplo, en la Sentencia T-560 de 2017, la Corte Constitucional determinó la improcedencia de la acción de tutela para resolver asuntos relacionados con el uso del suelo en los POT, al considerar que existían otros medios de defensa judicial y no se acreditaba un perjuicio irremediable. Esto refleja la tendencia de la Corte a privilegiar otros mecanismos legales antes que la tutela en conflictos entre POT y PND. (Sentencia T-560/17) sin embargo esto no define que no pueda ser un recurso descartado directamente para esta investigación.

La acción de tutela sí procedería excepcionalmente si se demuestra que:

1. La negativa o el obstáculo para instalar las torres de telecomunicaciones está afectando de forma grave e inminente derechos fundamentales de una comunidad o grupo social, como el derecho a la educación, a la salud, a la información o a la participación ciudadana, situación que ya ha sido expuesta anteriormente y ante la cual ha sido la misma comunidad la que ha tenido que, por sus propios medios, acudir por ayuda para solucionarla.
2. Se configura un perjuicio irremediable derivado de la ausencia de conectividad digital en ciertas zonas, lo cual impediría, por ejemplo:
 - Acceder a servicios de telemedicina, que va de la mano del plan de prevención que adelanta el gobierno nacional en las poblaciones alejadas y vulnerables.
 - Garantizar la continuidad educativa de niños y jóvenes.

- Permitir la interacción con servicios de justicia digital o denuncias.
- Dar acceso a alertas tempranas de riesgo o seguridad pública.

Comparación entre acción de tutela y acción de cumplimiento:

- **Acción de tutela:** Procede cuando se demuestra una vulneración directa e inminente de derechos fundamentales y no existen otros medios de defensa judicial. Su carácter es subsidiario y excepcional.
- **Acción de cumplimiento:** Está diseñada para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos cuando una autoridad omite su aplicación. Es idónea para casos donde se busca la armonización de los POT con las directrices del PND, especialmente cuando se trata de obligaciones claras y exigibles.

Dado el marco jurisprudencial y legal, la acción de cumplimiento se presenta como el mecanismo más adecuado para abordar conflictos entre los POT locales y el PND. Su enfoque en la exigencia del cumplimiento normativo la hace más pertinente para garantizar la coherencia entre las políticas locales y nacionales, sin necesidad de demostrar la afectación directa de derechos fundamentales, como lo requiere la acción de tutela.

Las propuestas presentadas en este capítulo no son meras recomendaciones aisladas, sino que derivan de una interpretación integral de la normativa vigente, las deficiencias identificadas y las oportunidades ofrecidas por el Plan Nacional de Desarrollo.

Se argumenta que la armonización entre el ordenamiento territorial y la política nacional de conectividad es no solo jurídicamente viable, sino indispensable para garantizar derechos fundamentales y reducir las brechas digitales en territorios intermedios.

Asimismo, se sostiene que **el enfoque propuesto puede replicarse como herramienta de gestión normativa en otros municipios** que enfrentan conflictos similares, recomendando la implementación de mesas técnicas, zonas prioritarias de conectividad y observatorios de seguimiento como mecanismos de articulación entre lo local y lo nacional.

Esta investigación, en consecuencia, aporta no solo a la solución de la problemática de Villavicencio, sino que ofrece un modelo metodológico susceptible de adaptarse a otros contextos territoriales con desafíos normativos y de conectividad.

CONCLUSIONES

La conectividad digital debe asumirse como un componente esencial de la infraestructura pública urbana y rural, que trasciende la categoría de servicio privado y se configura como un derecho instrumental para garantizar derechos fundamentales como la educación, la salud, la participación y la igualdad. Villavicencio enfrenta rezagos en la actualización normativa de su POT en materia de telecomunicaciones, lo que limita la cobertura y calidad de los servicios TIC, especialmente en zonas rurales y de expansión urbana.

Las restricciones locales impuestas por el POT vigente, como exigencias desproporcionadas de estudios técnicos, reservas de aislamiento o limitaciones de uso de suelo, constituyen barreras incompatibles con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y la Ley 2416 de 2024, que priorizan la expansión de infraestructura digital en todo el territorio nacional. Esta desarticulación normativa afecta directamente la capacidad de los operadores para desplegar tecnologías avanzadas y vulnera los principios de coordinación y concurrencia entre nación y territorio.

Desde el punto de vista jurídico, el mecanismo más eficaz para exigir la armonización normativa del POT de Villavicencio con las disposiciones nacionales es la acción de cumplimiento, al permitir reclamar judicialmente la aplicación de normas con fuerza material de ley. Sin embargo, en situaciones donde se compruebe que la ausencia de conectividad genera una vulneración grave, directa e inminente de derechos fundamentales, procedería excepcionalmente una acción de tutela para proteger dichos derechos, priorizando el interés superior de las comunidades afectadas.

Ante estas situaciones las recomendaciones más claras frente a la ausencia total de la mención si quiera de una intención de ampliar la red de conectividad en el municipio y sus veredas aledañas, es necesario Incluir en la próxima revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio un capítulo específico y actualizado sobre conectividad digital, que contemple la delimitación de corredores digitales, franjas de reserva tecnológica y zonas preferenciales para infraestructura de telecomunicaciones.

Es indispensable que el POT de Villavicencio deje de concebir la infraestructura de telecomunicaciones como un equipamiento privado accesorio y la incorpore como un componente estratégico de la infraestructura pública, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y la Ley 2416 de 2024. Esto permitirá planificar de manera ordenada la expansión de redes, reduciendo conflictos normativos y facilitando la prestación de servicios digitales en zonas de difícil cobertura.

Adicionalmente, este capítulo deberá establecer lineamientos para incentivar la canalización subterránea de redes en zonas urbanas críticas, promover ductos compartidos y definir mecanismos de uso compartido de torres, con el fin de evitar la proliferación desordenada de antenas y mejorar la calidad urbana. Así se garantizará que Villavicencio cuente con una infraestructura robusta y segura que permita afrontar los desafíos de conectividad presentes y futuros.

También adoptar mecanismos de articulación permanente entre el municipio de Villavicencio, los operadores de telecomunicaciones y el Ministerio TIC, para concertar planes de despliegue de infraestructura y resolver de forma anticipada conflictos normativos o de uso del suelo.

Para evitar que las decisiones municipales sigan generando barreras que limiten la expansión de la conectividad, se recomienda establecer mesas técnicas interinstitucionales donde se revisen los proyectos de instalación de torres y antenas antes de su implementación, permitiendo consensuar ubicaciones, condiciones técnicas y criterios urbanísticos. Estas mesas permitirían que el municipio ejerza su función de planificación sin vulnerar el marco legal nacional ni limitar derechos ciudadanos.

Además, la participación de las comunidades en estas instancias facilitará socializar los beneficios de la infraestructura digital y desmontar los prejuicios infundados sobre los riesgos electromagnéticos, los cuales han sido ampliamente desmentidos por organismos internacionales como la OMS y la ICNIRP. Este diálogo social contribuirá a reducir el rechazo vecinal, evitar actos vandálicos y mejorar la percepción pública sobre la importancia de garantizar conectividad para todos los sectores.

Y por último promover acciones judiciales estratégicas —en especial acciones de cumplimiento— para exigir a la administración municipal la adecuación normativa de su POT a las disposiciones nacionales en materia de telecomunicaciones, y garantizar la instalación de infraestructura en zonas priorizadas.

Dado que existen normas nacionales de obligatorio cumplimiento que priorizan el despliegue de infraestructura digital y establecen que los municipios no pueden imponer restricciones injustificadas, se recomienda activar acciones de cumplimiento como herramienta eficaz para hacer exigible este mandato legal. Este mecanismo no solo permite ordenar la aplicación de normas vigentes sino también prevenir eventuales vulneraciones de derechos fundamentales derivados de la falta de conectividad.

En casos donde se demuestre que la ausencia de infraestructura digital pone en riesgo derechos esenciales como la educación, la salud o la información, se deberá acudir a la acción de tutela como medida inmediata de protección, especialmente en zonas rurales o marginadas. Esta doble estrategia jurídica garantizará que las disposiciones nacionales se respeten y que los derechos fundamentales de los ciudadanos no queden supeditados a obstáculos administrativos o intereses locales.

El desarrollo de esta investigación permite concluir que los desafíos asociados a la conectividad digital no son únicamente de carácter técnico, sino fundamentalmente jurídicos y administrativos. El ordenamiento territorial, históricamente concebido para regular aspectos físicos como el uso del suelo o la localización de equipamientos tradicionales, hoy se enfrenta a la necesidad de integrar nuevas formas de infraestructura que, aunque invisibles o intangibles para buena parte de la ciudadanía, resultan determinantes para garantizar derechos fundamentales y cerrar brechas sociales.

Este trabajo pone de manifiesto cómo la desactualización normativa y la falta de articulación entre los niveles de gobierno pueden convertirse en barreras reales para el desarrollo tecnológico de los territorios. Por ello, el Derecho Administrativo contemporáneo está llamado a ejercer un papel activo en la transformación de la gestión territorial, no solo a través de la creación de nuevas normas sino mediante el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones nacionales por parte de las autoridades locales.

Más allá de los conflictos de competencias o intereses políticos, lo que está en juego es la posibilidad de construir territorios equitativos, integrados a las dinámicas globales y con

capacidad de garantizar a sus habitantes condiciones dignas de acceso a la información, a los servicios digitales y a oportunidades que ya no pueden depender de la ubicación geográfica o las decisiones administrativas aisladas. La conectividad digital debe entenderse, en consecuencia, como un componente esencial de la infraestructura pública contemporánea y como un derecho instrumental que condiciona el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Municipal de Villavicencio. (2023). Plan de Desarrollo Villavicencio - Cambia contigo. Villavicencio

Alix Aguirre, N. M. (2014). Derechos Humanos de cuarta generación: inclusión social y democratización del conocimiento. *Télématique*, 2-16.

Ámbito jurídico (20 de 02 de 2024). *Demandan norma del PND sobre determinantes del ordenamiento territorial y su prevalencia* Obtenido de ambitojuridico.com:

https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contratacion/demandan-norma-del-pnd-sobre-determinantes?utm_source=chatgpt.com

Arango, M. A. (2020). *La Administración pública datificada. Gobernando a través del Big Data*. Bogotá: Legis.

Becerra, J., Acero, G. D., Vargas, C. B., Orjuela, C. R., Acevedo, M. E., & Ávila, J. T. (2015). *El derecho y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Benjamín, A. (2013). Cálculo de la conectividad digital urbana y los indicadores de tercera generación. *Research Gate* Obtenido de:

https://www.researchgate.net/publication/264496331_Calculo_de_la_conectividad_digital_urbana_y_los_indicadores_de_tercera_generacion

Bustamante-Donas, J. (2010). La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales. *Revista Telos*, 1-10.

Camargo, S. R. (2013). *Políticas públicas y Telecomunicaciones en Colombia*. Universidad Libre.

Camargo, S. R. (2014). *Los servicios públicos como derechos fundamentales*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC.

Chaux, S. X. (2018). *Ajustes a las determinantes ambientales como elemento estructurador de los planes de ordenamiento territorial de acuerdo con el PND 2022-2026. Especial referencia al municipio de Santiago de Cali*. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Congreso de la República de Colombia (2009). Ley 1341 de 2009. Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36913>

Congreso de la República de Colombia (2015) Ley 1753 de 2015. Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>

Congreso de la República de Colombia (2019). Ley 1978 de 2019. Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98210>

Constitución Política de Colombia (1991) Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Segunda edición corregida.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Conectividad, V. p. (12 de 12 de 2024). Villavicencio presente en panel nacional sobre ley de derecho a la conectividad En: llano al mundo. Obtenido de

https://llanoalmundo.com/villavicencio-presente-en-panel-nacional-sobre-ley-de-derecho-a-la-conectividad/?utm_source=chatgpt.com

Departamento Nacional de Planeación DNP (2024). Dirección de Desarrollo Digital.
https://dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-desarrollo-digital/Paginas/normatividad-conectividad-digital.aspx?cv=1

Gamboa, J. O. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia, 172.

ICNIRP. (2020). ICNIRP guidelines for limiting exposure to electromagnetic fields (100 kHz to 300 GHz). *HEALTH PHYS*, 483–524.

Liévano, S. (18 de 11 de 2024). *Alumbrado público en crisis: En Villavicencio más de 10.200 metros de cable robados en 2024*. Obtenido de https://www.stevenlievano.com/2024/11/alumbrado-publico-en-crisis-en.html?utm_source=chatgpt.com

Martínez, V. (2020). Justicia restaurativa digital, conectividad y resonancia en tiempos del COVID-19. *Revista de Victimología* 10, 9-42.

Matias, S. R. (2006). Políticas Públicas y Telecomunicaciones en Colombia. *Diálogos de Saberes*, 13-31.

Meta, P. d. (10 de 07 de 2024). Empresas de internet preocupadas por robo de cable en Villavicencio Periódico del Meta. Obtenido de https://periodicodelmeta.com/empresas-de-internet-preocupadas-por-robo-de-cable-en-villavicencio/?utm_source=chatgpt.com

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). Decreto 984 de 2022 (junio 13)
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=187728>

MinTIC. (2024). Lanzamiento del Plan Integral de Expansión de Conectividad Digital marca la hoja de ruta para llevar Internet a Colombia. Ciudad: MinTIC

MinTic (2012) Blog Archivo Ministerio Tic. 13 de noviembre.

https://biografiamintic.blogspot.com/2012_11_01_archive.html?cv=1

Moreno, L. F. (2016). Regulación para lograr los objetivos públicos: de los servicios públicos de Colombia En Derecho Administrativo: regulación de servicios públicos y competencia (págs. 277-288). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

OMS. (04 de 08 de 2016). *¿Qué son los campos electromagnéticos?* Obtenido de Organizacion Mundial de la Salud: <https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/electromagnetic-fields>

Orillas, L. D. (11 de 04 de 2014). Las 81 investigaciones que enfrenta Alex Char la mano derecha de Vargas Lleras Obtenido de Las2Orillas: <https://www.las2orillas.co/las-81-investigaciones-que-enfrenta-alex-char-la-mano-derecha-de-vargas-lleras/>

PDM. (2017). Red Móvil de Villavicencio podría colapsar por sobrecarga de usuarios. Periódico del Meta, 1. Obtenido de <https://periodicodelmeta.com/red-movil-de-villavicencio-podria-colapsar/>

Rincón, D. F., & Bravo, Y. M. (2019). *Estrategia de ordenamiento territorial para la ciudad de Villavicencio - Una mirada crítica al modelo de ocupación planteado por el acuerdo 287 de 2015*. Villavicencio: Corporación Universitaria del Meta - UNIMETA.

Rincón Córdoba, J. I Cabezas Manosalva, N. (2020). *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Roseth, B., Reyes, A., & Yee Amézaga, K. (2021). Roseth, B., Reyes, A., y Yee Amézaga, K. (2021). *Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*. BID.

Rueda, M. R. (17 de 09 de 2019). *Lo que frena la Reserva Campesina de Sumapaz*
Obtenido de: <https://www.elespectador.com/bogota/lo-que-frena-la-reserva-campesina-de-sumapaz-article-807835/>

Santamaria, J. E. (2014). Transición del ordenamiento territorial y tratamiento del recurso hídrico: algunos determinantes desde el caso de Medellín. *Revista CES Derecho*, 165-180.

Segovia, B. A. (2020). El servicio universal de telecomunicaciones ante el Covid 19. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*.

Silva, P. R. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

Tecnósfera. (2016). Piden a Villavicencio y San Andrés quitar trabas para instalar antenas. *El Tiempo*, 1. Obtenido de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16653706?utm_source=chatgpt.com

Telecomunicaciones, M. d. (2020). Plan marco de asignación de permisos de uso del espectro 2020 – 2022. Colombia.

Telecomunicaciones. (2016). Piden a Villavicencio y San Andrés quitar trabas para instalar antenas. 1. Obtenido de <https://www.comunidad->

ola.com/portal/index.php/telecomunicaciones/10173-piden-a-villavicencio-y-san-andres-
quitar-trabas-para-instalar-antenas?utm_source=chatgpt.com#google_vignette

Tirado, M. et al (2010) *La investigación Jurídica y Sociojurídica. Precisiones y Claves*.
Bogotá: UMNG-Javergraf.

Tirado, M. Cáceres, V. (eds) (2023) *Interpretación judicial y creación normativa en el
derecho penal y constitucional colombiano. Sobre la validez de las normas de origen
jurisprudencial*. Bogotá. Legis-UGC.

Torrado, S. (05 de 03 de 2025). *Carlos Fernando Galán rechaza el ordenamiento de Petro
para la sabana de Bogotá, viola la ley y la constitución* Obtenido de:

[https://elpais.com/america-colombia/2025-03-06/carlos-fernando-galan-rechaza-el-
ordenamiento-de-petro-para-la-sabana-de-bogota-viola-la-ley-y-la-
constitucion.html?utm_source=chatgpt.com](https://elpais.com/america-colombia/2025-03-06/carlos-fernando-galan-rechaza-el-ordenamiento-de-petro-para-la-sabana-de-bogota-viola-la-ley-y-la-constitucion.html?utm_source=chatgpt.com)

Namén Vargas, A. (2016). *Régimen jurídico de las telecomunicaciones en Colombia*.
Consejo de Estado.

Villavicencio, A. d. (12 de 04 de 2024). *Programa Juntas de internet lleva conectividad a
las veredas más apartadas de Villavicencio* Obtenido de

[https://villavicencio.gov.co/programa-juntas-de-internet-lleva-conectividad-a-las-veredas-
mas-apartadas-de-villavicencio/?utm_source=chatgpt.com](https://villavicencio.gov.co/programa-juntas-de-internet-lleva-conectividad-a-las-veredas-mas-apartadas-de-villavicencio/?utm_source=chatgpt.com)