

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DE ORALIDAD

Carrera 52 No. 42-73 Oficina 306 Ed. José Félix de Restrepo

Correo electrónico: [j06famed@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j06famed@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Teléfono (604) 232 85 25 Extensión 2506

Medellín, treinta de octubre de dos mil veinticuatro

SENTENCIA DE TUTELA No. 159

Proceso: Acción de Tutela  
Accionante: Hugo Alfonso Jiménez Cuervo, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral  
Santiago Montoya Giraldo, Alcalde Municipal de El Retiro  
Martín Alberto Duque Gallo, Alcalde Municipal de El Santuario  
Diego Mauricio Grisales Gallego, Alcalde Municipal de Guarne  
María Ilbed Santa Santa, Alcaldesa Municipal de La Ceja  
Carmen Judith Valencia Moreno, Alcaldesa Municipal de La Unión  
Julio César Serna Gómez, Alcalde Municipal de Marinilla  
Jorge Humberto Rivas Urrea, Alcalde Municipal de Rionegro  
Nelson de Jesús Henao Zapata, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer  
Andrés Julián Rendón Cardona, Gobernador del Departamento de Antioquia  
Accionado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Vinculado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
Radicado: 050013110006-2025-00663-00  
Decisión: Concede amparo constitucional

Cumplido el trámite procesal en esta instancia, se apresta el Despacho a decidir de fondo la **Acción de Tutela** interpuesta por los señores **Hugo Alfonso Jiménez Cuervo**, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral; **Santiago Montoya Giraldo**, Alcalde Municipal de El Retiro; **Martín Alberto Duque Gallo**, Alcalde Municipal de El Santuario; **Diego Mauricio Grisales Gallego**, Alcalde Municipal de Guarne; **María Ilbed Santa Santa**, Alcaldesa Municipal de La Ceja; **Carmen Judith Valencia Moreno**, Alcaldesa Municipal de La Unión; **Julio César Serna Gómez**, Alcalde Municipal de

Marinilla; **Jorge Humberto Rivas Urrea**, Alcalde Municipal de Rionegro; **Nelson de Jesús Henao Zapata**, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer y **Andrés Julián Rendón Cardona**, Gobernador del Departamento de Antioquia; en contra del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, con vinculación de la **Registraduría Nacional del Estado Civil**.

## I. ANTECEDENTES

En escrito recibido por reparto del 23 de octubre de 2025, los accionantes solicitan la protección del **derecho a la partición política**, que consideran vulnerado por la entidad accionada, a través de su representante legal o quien haga sus veces.

Como fundamentos fácticos de la tutela, expusieron los que se resumen a continuación:

Los accionantes son integrantes del Comité Promotor de la Consulta Popular para la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás; que se ha participado activamente en el proyecto, suscribiendo el Acuerdo Marco de Intención y adelantando las gestiones pertinentes ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como frente al Ministerio Nacional de Hacienda y Crédito Público, para la asignación de los recursos para la realización del mecanismo de participación.

El 10 de junio de 2025, la Registraduría Nacional del Estado Civil, expidió la Resolución No. 6866 y en ella convocó a los ciudadanos de los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrer a participar de la consulta popular, con el fin de decidir la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás. Consulta programada para el 09 de noviembre de 2025.

Mediante Oficio No. 2-2025-034654 del 03 de junio de 2025, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitió concepto favorable para el uso de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2025.

A pesar de existir concepto positivo y de que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha elevado solicitud relacionada con la asignación presupuestal, el Ministerio de Hacienda Nacional y Crédito Público no ha efectuado el giro de los recursos, poniendo en riesgo la ejecución del proceso de consulta en la fecha programada.

Advierten que el incumplimiento en el pago, amenaza el derecho a la partición política, incluso de los ciudadanos, y que la consulta popular es un mecanismo de partición democrática, consagrado en la Constitución Política, y esta guarda una estrecha relación con los fines esenciales del Estado.

Señalan además que, la consulta popular debe realizarse en un plazo no inferior a tres meses, ni superior a cinco meses desde la publicación del acto de convocatoria que, en este caso, fue el 10 de junio de 2025. Por lo que los recursos debieron estar disponibles desde principios del mes de octubre, a efectos de permitir la planificación, contratación y ejecución oportuna de las actividades logísticas, pedagógicas y operativas para garantizar el adecuado desarrollo del proceso consultivo dentro de los plazos previstos por la Ley.

Con base en lo anterior, los tutelantes **PRETENDEN:**

*“PRIMERO: Que se tutele el derecho fundamental a la participación política, consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, el cual está siendo amenazado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al omitir el giro oportuno de los recursos necesarios para la realización de la consulta popular convocada mediante Resolución No. 6866 del 10 de junio de 2025 por la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*SEGUNDO: Que se ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizar término no superior a cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del fallo, el giro efectivo de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de la consulta popular del 9 de noviembre de 2025, conforme al concepto favorable emitido por dicha entidad mediante oficio No. 2-2025-034654 del 3 de junio de 2025.*

*TERCERO: Que se ordene al Ministerio de Hacienda adoptar las medidas administrativas y presupuestales necesarias para garantizar la ejecución de la consulta popular en la fecha establecida, incluyendo la contratación de la logística electoral, la divulgación pedagógica, la conformación de jurados, la impresión de material electoral y demás actividades preparatorias, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1625 de 2013.*

*CUARTO: Que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil informar al despacho judicial, dentro del mismo término, si cuenta con los recursos suficientes y disponibles para la ejecución de la consulta popular, y en caso contrario, que indique las consecuencias administrativas, operativas y jurídicas que se derivarían de la no asignación presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda”.*

Al escrito de tutela se anexó copia de:

- Acuerdo marco de intención para la conformación del Área Metropolitana San Nicolás, suscrito el 10 de julio de 2024 por parte de Hugo Alfonso Jiménez Cuervo, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral, Santiago Montoya Giraldo, Alcalde Municipal de El Retiro, Martín Alberto Duque Gallo, Alcalde Municipal de El Santuario, Diego Mauricio Grisales Gallego, Alcaldes Municipal de Guarne, María Ilbed Santa Santa, Alcaldesa Municipal de La Ceja, Carmen Judith Valencia Moreno, Alcaldesa Municipal de La Unión, Jorge Humberto Rivas Urrea, Alcalde Municipal de Rionegro, Nelson de Jesús Henao Zapata, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer, Eugenio Prieto Soto, Secretario de Hacienda de la Gobernación de Antioquia y Manuel Naranjo Giraldo, Director Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia.
- Acuerdo de Gobernanza expedido por los alcaldes y alcaldesas de los municipios de Guarne, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, La Ceja, Rionegro, San Vicente Ferrer y La Unión, el día 02 de diciembre de 2024.
- Petición de fecha 02 de diciembre de 2024, dirigida al señor Hernán Penagos Giraldo en calidad de Registrador Nacional del Estado Civil con asunto “Proyecto de constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás - Departamento de Antioquia, para verificación de requisitos y posterior convocatoria a consulta popular”, suscrita por los señores María Ilbed Santa Santa, Alcaldesa Municipal de La Ceja, Carmen Judith Valencia Moreno, Alcaldesa Municipal de La Unión, Hugo Alfonso Jiménez Cuervo, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral, Santiago Montoya Giraldo, Alcalde Municipal de El Retiro, Martín Alberto Duque Gallo, Alcalde Municipal de El Santuario, Diego Mauricio Grisales Gallego, Alcalde

Municipal de Guarne, Jorge Humberto Rivas Urrea, Alcalde Municipal de Rionegro, Nelson de Jesús Henao Zapata, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer y Andrés Julián Rendón Cardona, Gobernador de Antioquia.

- Certificación expedida por el Registrador Nacional Delegado en lo Electoral el 23 de abril de 2025, en la que se indica que la propuesta de constitución del área metropolitana denominada “Valle de San Nicolás” presentada por los alcaldes de La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, Rionegro y San Vicente Ferrer, Antioquia, y la Gobernación de Antioquia cumple con los requisitos exigidos en los literales a), b) y g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013.
- Resolución No. 6866 del 10 de junio de 2025, de la Registraduría Nacional del Estado Civil *“Por la cual se convoca a los ciudadanos de los municipios de La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, Rionegro y San Vicente Ferrer del departamento de Antioquia a consulta popular con fines de constituir el Área Metropolitana denominada: “Valle de San Nicolás”*”.
- Resolución No. 6870 del 10 de junio de 2025, de la Registraduría Nacional del Estado Civil *“Por la cual se fija el calendario electoral de la CONSULTA POPULAR para la constitución del Área Metropolitana denominada “Valle de San Nicolás”, que se realizará el 9 de noviembre de 2025”*.
- Resolución No. 03485 del 02 de julio de 2025, del Consejo Nacional Electoral, *“Por la cual se reglamentan algunos aspectos para la realización de consultas populares convocadas por el Gobierno Nacional y por los gobiernos de nivel departamental, municipal, distrital y local”*.
- Petición de fecha 19 de agosto de 2025, dirigida al Consejo Nacional Electoral, con asunto *“Reiteración de la intención de los Municipios del Carmen de Viboral, El Retiro, La Ceja, La Unión, El Santuario, Guarne, San Vicente, Rionegro y del Departamento de Antioquia de hacer campaña por el SI en consulta popular para la creación del Área Metropolitana “Valle de San Nicolás” y solicitud de acceso al aplicativo “Cuentas Claras”*”, los señores María Ilbed Santa Santa, Alcaldesa Municipal de La Ceja, Carmen Judith Valencia Moreno, Alcaldesa Municipal de La Unión, Hugo Alfonso Jiménez Cuervo, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral, Santiago Montoya Giraldo, Alcalde Municipal de El Retiro, Martín Alberto Duque Gallo, Alcalde Municipal de El Santuario, Diego Mauricio Grisales Gallego, Alcalde Municipal de Guarne, Jorge Humberto Rivas Urrea, Alcalde Municipal de Rionegro, Nelson de Jesús Henao Zapata, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer y Andrés Julián Rendón Cardona, Gobernador de Antioquia.
- Documento con radicado CNE-I-2025-005080-DVIE-700 del 20 de agosto de 2025, dirigido a la señora Andrea del Pilar Lopera Prada, con asunto *“RE: CNE-EDG-2025-020030”*, suscrita por el señor José Antonio Parra Fandiño, Director de Vigilancia e Inspección Electoral.
- Documento con radicado CNE-S-2025-002325-DVIE-700 del 22 de agosto de 2025, dirigido al señor Eugenio Prieto Soto, Director del Departamento de Planeación, con asunto *“Respuesta parcial Radicado CNE-E-DG-2025-020011 - Consulta popular para la creación del “Área Metropolitana del Valle de San Nicolás”*”.
- Documento con radicado CNE-S-2025-002510-FNFPCE-900 del 08 de septiembre de 2025, dirigido al señor José Antonio Parra Fandiño, Director de Vigilancia e Inspección Electoral con asunto *“Información importante”*.
- Documento del 02 de diciembre de 2024, dirigido al señor Guido Echeverri Piedrahita, Presidente de la Comisión Legal Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, con asunto *“Solicitud de concepto*

*para la constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás – Departamento de Antioquia”.*

- Documento del 03 de abril de 2025 dirigido al señor Hernán Penagos Giraldo, Registrador Nacional del Estado Civil, con asunto *“Informe Aprobación Concepto de CREACION Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, conformado por los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrer en el departamento de Antioquia.”*
- Documento del 02 de diciembre de 2024, dirigido a la señora Karen Astrith Manrique Olarte, presidenta de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, con asunto *“Solicitud de concepto para la constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás - Departamento de Antioquia”.*
- Documento del 25 de abril de 2025, dirigido a la señora Karen Astrith Manrique Olarte, presidenta de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, con asunto *“Concepto sobre la constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, departamento de Antioquia. APROBADO”.*
- 03 páginas del Concepto sobre la constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás en el Departamento de Antioquia, suscrito por los señores Luis Carlos Ochoa Tobón, Daniel Carvalho Mejía y Karen Astrith Manrique, Representantes a la Cámara.
- Documento con radicado 2025030274177 del 03 de octubre de 2025 dirigido al señor Hernán Penagos Giraldo, Registrador Nacional del Estado Civil, con referencia *“Solicitud de información sobre los recursos necesarios para la consulta popular para la constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás”.*

## ACTUACIÓN PROCESAL

Verificado el cumplimiento de los requisitos de ley, se admitió la acción mediante el auto interlocutorio No. 1402 del 23 de octubre de 2025, se ordenó vincular a la Registraduría Nacional del Estado Civil, ordenándose la notificación personal de las entidades accionada y vinculada, a través de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, así como a los jefes o directores de las dependencias que tengan a su cargo resolver el requerimiento de la tutela, a quienes se les concedió el término de dos (2) días para rendir el informe sobre los hechos a los que se refiere la solicitud de amparo, según lo consagrado en el artículo 19 del Decreto 2591 de 2001 y se ordenó tener como pruebas los documentos aportados.

La medida provisional solicitada no fue ordenada, por cuanto no se vislumbró la inminencia de un perjuicio irremediable durante el trámite de esta acción constitucional.

## CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADAS

La doctora Esperanza Alcira Cardona Hernández, en calidad de Subdirectora Jurídica del **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, presentó contestación a la acción de tutela en los siguientes términos.

Señaló de entrada que, la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados, no son obra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cita los Decretos 4712 del 15 de

diciembre de 2008 y el 1068 del 26 de mayo de 2015, para señalar que el Ministerio accionado no tiene facultad alguna para la participación en asuntos de interés nacional, departamental o municipal.

Agrega que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, informó que respecto de la acción de tutela que nos ocupa, que el oficio que se citó en el hecho quinto, es decir el No. 1-2025-046995 del 09 de mayo de 2025, no corresponde a una operación presupuestal aprobada por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional sino un oficio instructivo. Frente a lo indicado en el hecho sexto, afirma que en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se ha radicado a solicitud mencionada.

También resalta la difícil situación fiscal que se presenta en el país, por lo que luego de atender todas las obligaciones (excluyendo el pago de los intereses de la deuda pública) se tiene limitada la brecha de maniobra en la disponibilidad actual de recursos públicos que permitan financiar el gasto autorizado en la ley.

Aprovecha la oportunidad para resaltar que, el principio de legalidad involucra la incorporación de ingresos y de gastos en el presupuesto, y para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto, debe establecerse un monto de ingresos y las erogaciones como una autorización máxima de gasto.

Recomienda, teniendo en cuenta lo anterior, que las entidades que desean adelantar la consulta popular hagan un ejercicio de optimización y priorización de los recursos asignados en su presupuesto, para llevar a cabo tal certamen electoral. Así mismo, recordó que cada vez que se pretenda el destino de recursos para certámenes democráticos de este estilo, se debe considerar si existe disponibilidad presupuestal en la entidad nacional o territorial.

En relación con lo anterior, presenta la sentencia del 06 de marzo de 2019 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en la que se advirtió que:

*“Por último, cabe señalar que la incorporación de esta disposición en la ley anual de presupuesto es un indicio del déficit normativo que se tiene en materia de financiación de los mecanismos de participación ciudadana. **Si no existen recursos suficientes en el presupuesto general de la nación para asumir la realización de un mecanismo de participación ciudadana de origen territorial, las entidades territoriales podrían entrar a concurrir en su financiación garantizándose de esta forma el ejercicio de la democracia participativa, que como se indicó es un principio constitucional, un fin esencial del Estado colombiano y un derecho fundamental.** (...)*

*De conformidad con lo señalado, la fuente de los recursos para llevar a cabo o realizar los mecanismos de participación ciudadana que requieran la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral, es el presupuesto General de la Nación.*

*No obstante, lo anterior, **las entidades territoriales pueden apoyar la realización de estos mecanismos de participación ciudadana,** en virtud de los principios de colaboración armónica y autonomía de las entidades territoriales. (...)*

*La autoridad que debe financiar los costos inherentes a la realización de un mecanismo de participación ciudadana que requiera la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral, convocado en el nivel territorial, es la Registraduría Nacional del Estado Civil; dicho órgano electoral es el competente para dirigir, organizar y vigilar dichos mecanismos. **No obstante, las entidades territoriales pueden apoyar, colaborar o concurrir en la financiación de los mismos** (...)” resalta y negrilla en la contestación.*

Así las cosas, y considerando que se manifiesta que no es la entidad que representa quien ha vulnerado por acción ni omisión, los derechos de los accionantes, solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela en lo que refiere al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por tanto sea desvinculado de esta acción.

A la contestación a esta acción aportó copia de los siguientes documentos:

- Acta de Posesión No. 468 del 01 de noviembre de 2024, mediante el cual la doctora Esperanza Alcira Cardona Hernández toma posesión del cargo de Subdirector Administrativo Código 0150 Grado 21 de la Subdirección Jurídica, de la Secretaría General.

Posteriormente, la misma funcionaria en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, remitió alcance de la respuesta arrimada agregando la posibilidad de financiamiento de estas consultas populares mediante **convenios interadministrativos**, que, incluso en el Decreto Anual del Presupuesto Público Nacional se dispuso que

*“ARTÍCULO 70. INCORPORACIÓN DE RECURSOS ENTIDADES TERRITORIALES AL FONDO DE LA REGISTRADURÍA PARA EL EJERCICIO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Para la vigencia del 2025 el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de convenios, podrá recibir los recursos que aporten las entidades territoriales para la financiación de mecanismos de participación ciudadana, en virtud de los principios de colaboración armónica y autonomía territorial, en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil. Con dichos recursos, se atenderán los gastos correspondientes a la financiación de mecanismos de participación ciudadana solicitados por las entidades territoriales, previo recaudo de los aportes de la entidad territorial solicitante, y en el monto que se reciba por parte de la entidad territorial solicitante.”*

Y que, a la fecha, no ha recibido recursos de cofinanciación ni convenios interadministrativos suscritos para tal fin.

El doctor Renato Rafael Contreras Ortega, en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica de la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, presentó contestación a la acción de tutela haciendo una serie de aclaraciones sobre el significado de Área Metropolitana, de la potestad de asociación entre entidades territoriales y sobre la reglamentación de la consulta popular para la constitución de las mismas.

Y, sobre la consulta popular para la conformación de un Área Metropolitana, advirtió las reglas generales, identificando los siguientes asuntos:

- Los promotores.
- Los requisitos.
- El concepto del Congreso de la República.
- La convocatoria y fecha de la consulta popular.
- Los umbrales.
- La protocolización de la conformación del área metropolitana.

En cuanto al caso concreto que nos ocupa, informó que en efecto se recibió el proyecto de la constitución del área metropolitana “Valle de San Nicolás” presentado por los alcaldes

municipales de La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, Rionegro y San Vicente Ferrer, junto con el Gobernador de Antioquia. Que el Senado de la República emitió concepto favorable sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos respecto de dicha área metropolitana.

Adelantados los trámites pertinentes y con el cumplimiento de los requisitos exigidos, la entidad que representa solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el levantamiento previo concepto Gastos de Funcionamiento – RNEC para llevar a cabo la consulta popular para la conformación del área metropolitana; mediante comunicación con radicado 2-2025-034654 del 03 de junio de 2025, dicho ministerio emite concepto favorable sobre la solicitud elevada.

Reunidos los requisitos y autorizadas las partidas presupuestales, la Registraduría Nacional del Estado Civil profirió la Resolución No. 6866 del 10 de junio de 2025 mediante la cual convocó a los ciudadanos de La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, Rionegro y San Vicente Ferrer a la consulta popular con fines de construir el área metropolitana “Valle de San Nicolás”; y mediante la Resolución No. 6870 de la misma fecha, se fijó el calendario electoral, señalando que la consulta se realizará el 09 de noviembre de 2025.

Mediante oficio RDE-GI-095 del 6 de agosto de 2025 se solicitó a la Gerencia Administrativa y Financiera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, insistir ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del traslado de los recursos para la contratación de servicios de logística electoral, tecnológica e informática, para la organización y la realización de la Consulta Popular para la conformación del área metropolitana del Valle de San Nicolás; teniendo en cuenta que ello había sido aprobado mediante radicado 2-2025-034654 del 03 de junio de 2025. Lo que en efecto ocurrió el 12 de agosto de 2025. Y, dicha insistencia se solicitó posteriormente mediante oficio RDE-GI-113 del 23 de septiembre de 2025, advirtiendo que ante la falta de recursos se podría generar la imposibilidad material para la contratación de los bienes y servicios requeridos para desarrollar el evento electoral; requerimiento que se realizó el 24 de septiembre de 2025.

Por ello, advierte que la entidad que representa no tiene injerencia alguna en el trámite de la presente acción de tutela pues los hechos vulneradores derivan exclusivamente del Ministerio de Hacienda y Crédito Nacional, que es la entidad encargada de la asignación de los recursos presupuestales requeridos para la realización de la consulta popular, por lo que solicita se desvincule a la Registraduría Nacional del Estado Civil de la presente acción de tutela pues esta carece de legitimación en la causa por pasiva.

A la contestación a esta acción aportó copia de los siguientes documentos:

- Documento RNEC-E-2024-214067 de fecha 13 de diciembre de 2024, con asunto “Solicitud Consulta Popular Área Metropolitana del Valle de San Nicolás”.
- Documento del 02 de diciembre de 2024, dirigido al señor Hernán Penagos Giraldo Registrador Nacional del Estado Civil, con asunto “Proyecto de constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás - Departamento de Antioquia, para verificación de requisitos y posterior convocatoria a consulta popular”.
- Acuerdo de Gobernanza expedido por los alcaldes y alcaldesas de los municipios de Guarne, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, La Ceja, Rionegro, San Vicente Ferrer y La Unión, el día 02 de diciembre de 2024.



- Documento técnico de soporte para la constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás de diciembre de 2024 (395 páginas).
- Documento DGE-GMPC-3433 del 26 de diciembre de 2024, dirigido al señor Eugenio Prieto Soto con asunto “Respuesta entrega de proyecto de constitución de Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, para verificación de requisitos y convocatoria a consulta popular”.
- Documento COT.CS-035-23-04-2025 del 03 de abril de 2025, dirigido al señor Hernán Penagos Giraldo, Registrador Nacional del Estado Civil, con asunto “Informe Aprobación Concepto de CREACION Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, conformado por los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrer en el departamento de Antioquia”.
- Certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil del 23 de abril de 2025, suscrito por el Registrador Delegado en lo Electoral, respecto del cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 respecto de la propuesta de constitución del área metropolitana “Valle de San Nicolás”.
- Documento RDE-DGE-055 dirigido a los alcaldes municipales de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrer y al Gobernador de Antioquia, con asunto “Notificación de la certificación del cumplimiento de los requisitos contenidos en los literales a), b) y g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 del proyecto de constitución del Área Metropolitana denominada: “VALLE DE SAN NICOLÁS””.
- Documento CESP DOT 3-14.3- 024/25 del 28 de abril de 2025, dirigido al señor Jairo Hernando Suarez Bayona Registrador Delegado en lo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Documento DGE – GMPC – 899 del 02 de mayo de 2025 dirigido a la señora Karen Astrith Manrique Olarte, presidenta de la Comisión Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes con asunto “Respuesta a su comunicación CESP DOT-3-14-3-024/25 del 28 de abril de 2025”.
- Documento GAF-239 del 08 de mayo de 2025 dirigido al señor Jairo Alonso Bautista, en calidad de Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con asunto “Solicitud levantamiento previo concepto Gastos de Funcionamiento – RNEC para llevar a cabo la Consulta Popular para la conformación del área metropolitana denominada Valle de San Nicolás – Antioquia”.
- Documento con radicado 2-2025-034654 del 03 de junio de 2025 dirigido al señor Hernán Penagos Giraldo Registrador Nacional del Estado Civil, con asunto “Respuesta a solicitud levantamiento previo concepto presupuesto de gastos de funcionamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC”.
- Resolución No. 6870 de la Registraduría Nacional del Estado Civil del 10 de junio de 2025.
- Documento CNE-S-2025-001904-DVIE-700 del 07 de julio de 2025, dirigido al señor Jaime Hernando Suarez Bayona, con asunto “Intención de Campaña, Consulta Popular Área Metropolitana Valle de San Nicolás”.
- Cuadro enunciado “CONSULTA POPULAR ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE SAN NICOLÁS”.
- Documento GAF-474 del 12 de agosto de 2025, dirigido a la señora Martha Hernández Arango, Directora General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con asunto “Reiteración radicado No 1-2025-061173 de 16 de junio de 2025, solicitud aprobación traslado presupuestal Resolución No. 7062 – RNEC”.

- Documento GAF-546 del 24 de septiembre de 2025, dirigido a la señora Martha Hernández Arango, Directora General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con asunto “Reiteración radicado No 1-2025-061173 de 16 de junio de 2025, solicitud aprobación traslado presupuestal Resolución No. 7062 - RNE y oficio GAF 474 del 12 de agosto de 2025”.

Mediante escrito del 29 de octubre de 2025, los accionantes presentaron solicitud con referencia “*Aporta prueba y solicitud de medida provisional*”. En ella se elevó petición de ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la transferencia inmediata de los recursos requeridos por la Registraduría Nacional del Estado Civil para la realización de la consulta popular convocada mediante Resolución No. 6866 del 10 de junio de 2025, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos de los municipios de La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, Rionegro y San Vicente Ferrer; lo anterior toda vez que mediante Resolución No. 13599 del 27 de octubre de 2025 la Registraduría Nacional del Estado Civil suspendió la convocatoria a la consulta popular.

Adjuntaron copia de los siguientes documentos:

- Documento RDE- DGE-2927 dirigido a los señores Hugo Alfonso Jiménez Cuervo, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral, Santiago Montoya Giraldo, Alcalde Municipal de El Retiro, Martín Alberto Duque Gallo, Alcalde Municipal de El Santuario, Diego Mauricio Grisales Gallego, Alcalde Municipal de Guarne, María Ilbed Santa Santa, Alcaldesa Municipal de La Ceja, Carmen Judith Valencia Moreno, Alcaldesa Municipal de La Unión, Jorge Humberto Rivas Urrea, Alcalde Municipal de Rionegro, Nelson de Jesús Henao Zapata, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer y Andrés Julián Rendón Cardona, Gobernador de Antioquia, con asunto “Solicitud de recursos para “Contratar una solución integral de servicios de logística electoral, tecnología e informática, para la organización y realización de la Consulta Popular para la conformación del área metropolitana denominada Valle de San Nicolás – Antioquia”.
- Resolución No. 13599 del 27 de octubre de 2025 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

## PROBLEMA JURÍDICO

Teniendo en cuenta la situación fáctica planteada por los señores **Hugo Alfonso Jiménez Cuervo**, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral; **Santiago Montoya Giraldo**, Alcalde Municipal de El Retiro; **Martín Alberto Duque Gallo**, Alcalde Municipal de El Santuario; **Diego Mauricio Grisales Gallego**, Alcalde Municipal de Guarne; **María Ilbed Santa Santa**, Alcaldesa Municipal de La Ceja; **Carmen Judith Valencia Moreno**, Alcaldesa Municipal de La Unión; **Julio César Serna Gómez**, Alcalde Municipal de Marinilla; **Jorge Humberto Rivas Urrea**, Alcalde Municipal de Rionegro; **Nelson de Jesús Henao Zapata**, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer y **Andrés Julián Rendón Cardona**, Gobernador de Antioquia; se debe determinar en este asunto: (i) si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil efectivamente,

han vulnerado o amenazado el derecho fundamental a la participación política de los accionantes; (ii) si es o no procedente, a través de esta acción constitucional, ordenar a las entidades accionadas, que materialicen la entrega de los recursos autorizados para la contratación de los bienes y servicios requeridos para la ejecución de la consulta popular para la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás; y (iii) si por lo manifestado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la contestación a esta acción, hay lugar a desvincularlas por falta de legitimación en la causa por pasiva.

## II. CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

Este Despacho es competente para decidir de plano la procedencia o no de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 del 06 de abril de 2021.

### MARCO NORMATIVO Y PROCEDENTE CONSTITUCIONAL

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, desarrollado por el Decreto antes citado, consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario, mediante el cual cualquier persona puede solicitar la protección de sus derechos fundamentales cuando éstos se vean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares que presten un servicio público, siempre y cuando no cuente con otro medio judicial para su defensa, y sólo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La subsidiariedad y la inmediatez son características de la tutela. La primera, por cuanto es procedente en subsidio o a falta de otro instrumento constitucional o legal; y la segunda, porque ha sido instituida como remedio de aplicación urgente en los casos de vulneración violación o amenaza a un derecho fundamental.

En cuanto al derecho cuyo amparo constitucional se reclama, tenemos que, la **participación política** ha sido reconocida desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en cuyo artículo 21 se expresa que:

*“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

*“Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”*

La Constitución Política 1991 les otorgó a las personas en general y a los ciudadanos en particular, la posibilidad de contribuir en el diseño de políticas y en el funcionamiento del Estado, así como -en ciertas circunstancias- adoptar directamente algunas decisiones.<sup>[49]</sup> Esto supone que el principio democrático contenido en el texto constitucional vigente es *universal y expansivo*.

La Corte Constitucional en sentencia SU – 369 de 2024, dispuso que:

***“El sentido y alcance de los derechos fundamentales a la participación política, a la igualdad y a la libertad de expresión e información***

**109. El derecho a la participación política.** Desde el Preámbulo de la Constitución Política y su artículo 1, se acoge la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho. En igual sentido, el artículo 1 de la Carta Política establece como principios fundamentales del Estado la democracia, la participación y el pluralismo. Esta Corte ha destacado el sentido y alcance del principio democrático<sup>[113]</sup> y su relación inescindible con otros principios constitucionales, como el de igualdad y el de participación.<sup>[114]</sup>

**110. La Constitución democrática.** La Constitución Democrática, más que un pacto político dirigido a asegurar la paz y la convivencia se muestra como una norma capaz de garantizar la tutela de los derechos individuales y el equilibrio del poder.

**111.** Es importante recordar que la constitución democrática es un tipo histórico de constitución que nace de la exigencia de gobernar el conflicto.<sup>[115]</sup> Es el producto de rupturas revolucionarias y de pactos fundadores o refundadores de la convivencia civil.<sup>[116]</sup> Su génesis se remonta a aquellas cartas constitucionales y declaraciones de derechos que marcaron el fin del absolutismo. El tiempo histórico de la constitución democrática podría describirse como el “ciclo que sigue la línea de la Constitución-madre, la de Weimar de 1919, que pasa a través de experiencias como la de la Segunda República en España, y que se manifiesta después sobre todo en la inmediata postguerra, en Italia, Alemania y Francia, y más tarde en España, con la Constitución de 1978.”<sup>[117]</sup> Son parte de este ciclo, por ejemplo, la Constitución Italiana (1948), nacida de la resistencia y de la guerra de liberación contra la dictadura fascista; la Ley Fundamental de Bonn (1949), fruto del repudio del nazismo; las Constituciones de Portugal (1976) y España (1978), producto de la ruptura de los regímenes de Salazar y Franco, respectivamente; la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), nacidas de la ruptura de aquel antiguo régimen internacional constituido por la anarquía de las relaciones entre Estados basada en la guerra y en la soberanía salvaje.<sup>[118]</sup>

**112.** En la estructura de la Constitución Política de 1991 se puede advertir un diseño complejo de principios, derechos e instituciones que conforman una constitución democrática, tal y como ocurre con la constitución ecológica<sup>[119]</sup> o la constitución económica.<sup>[120]</sup> La composición de esta constitución se puede identificar en tres grandes partes: (i) una parte que contiene los principios; (ii) una parte que contiene los derechos y los instrumentos de participación; y (iii) una parte que contiene los órganos encargados de las funciones electorales para el cumplimiento del principio democrático.

**113.** Los principios de la constitución democrática. Dentro de la parte dogmática de la Constitución se pueden identificar los principios que sustentan la constitución democrática. El principio central es el principio democrático (Preámbulo y art. 1), que sufrió una transformación relevante, pues en el actual diseño constitucional la democracia se amplió no solo a un modelo representativo, sino que se complementó con un modelo de participativo y pluralista de la democracia.

**114.** Sobre el tránsito entre modelos, la Corte Constitucional ha sostenido que "(...) con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. En la democracia representativa liberal clásica, se tenía una visión del ciudadano según la cual su papel se limitaba a elegir a quienes sí tenían el conocimiento y las capacidades suficientes para hacerse cargo de los asuntos del Estado",<sup>[121]</sup> mientras que en la democracia participativa el ciudadano "(...) goza de plena confianza, lo cual se manifiesta en el derecho que se le otorga de participar en los procesos decisorios públicos que habrán de afectarlo, pues se entiende que es el ciudadano quien en realidad sabe cuáles son sus necesidades y, en esa medida, cuáles las prioridades en la distribución de recursos escasos y, además, tiene mayor interés en obtener los resultados perseguidos."<sup>[122]</sup>

**115.** Este fue un propósito explícito en la Asamblea Nacional Constituyente,<sup>[123]</sup> pues desde su instalación se propuso como tema central la necesidad de crear, por una parte, mecanismos que superaran el déficit democrático existente y, por otra, se hizo énfasis en la necesidad de considerar un escenario en el que se superara una concepción democrática anclada al ciudadano como elector, en el cual las elecciones eran el único ámbito de participación democrática. Esto implicó un rediseño de los mecanismos de participación que, si bien existían previamente, resultaron fortalecidos, lo que sin duda contribuyó a superar una concepción de participación simplemente ligada a las elecciones -ciudadano como elector-, pues en estos mecanismos no se elige estrictamente a un candidato, sino que se vota por la adopción o rechazo de una política o se avala una reforma, entre otras cosas.

**116.** Esta concepción de democracia participativa también tuvo impacto en otros ámbitos distintos al puramente electoral o al de los mecanismos de participación ciudadana. Bajo esta concepción, la Corte ha reconocido que la democracia participativa tiene carácter universal y expansivo. La universalidad se refiere al efecto que tiene este principio en términos de permear el ámbito público y el ámbito privado, así como diversos procesos que no se agotan en el ámbito político, es decir, que permea ámbitos como el administrativo<sup>[124]</sup> o la esfera puramente privada. Por su parte, la Corte ha definido el carácter expansivo de la democracia en función de su relación con los derechos fundamentales, razón por la cual "(...) la expansión de la democracia implica que el Estado tiene la obligación de asegurar que los elementos constitutivos de la democracia (derechos fundamentales) sean respetados y profundizados."<sup>[125]</sup>

**117.** A partir de esta concepción ius fundamental de la democracia, la jurisprudencia constitucional ha establecido una relación entre el principio democrático y el libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C.P.), dado que las

decisiones tienen que reflejar fielmente una opción personal; entre el principio democrático y la materialización de la libertad de expresión y conciencia (art. 18 y 20 C.P.); y entre el principio democrático y la materialización de la igualdad (art. 13 C.P.), porque en la democracia el voto de cada persona tiene un valor equivalente. Así mismo, este principio materializa el pluralismo y asegura la participación de todos en las decisiones que los afectan y, particularmente, permite que sujetos históricamente discriminados participen en condiciones de plena igualdad.

**118.** Así mismo, el carácter democrático del Estado tiene incidencia en el principio de la soberanía popular,<sup>[126]</sup> de la que emana el poder público (art. 3 C.P.) y que: “implica (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente.”<sup>[127]</sup>

**119.** De este modo, los principios de la constitución democrática se encuentran en la cláusula de democracia participativa y pluralista, que se reconoce desde el preámbulo, la soberanía popular, de acuerdo con el artículo 3 y varios artículos que dan cuenta del alcance universal y expansivo de la democracia.

**120.** Los derechos y los instrumentos que componen la constitución democrática. No es posible una democracia sin la garantía de un conjunto de derechos que permitan garantizar la efectiva participación del ciudadano para intervenir en la definición de los destinos colectivos y, en general, adelantar las actividades relacionadas con la adopción de decisiones de carácter político, para lo cual los ciudadanos deben ser titulares de facultades o prerrogativas apropiadas para hacer factible el ejercicio de la participación en cada uno de los escenarios en que esté llamado a cumplirse el modelo democrático previsto en la Constitución. Por tal razón, toda constitución democrática se caracteriza por incluir un catálogo de derechos fundamentales, junto con sus correspondientes garantías, los cuales no solo operan como límite a la democracia política, sino que son la sustancia de la soberanía popular y de la voluntad popular.

**121.** En la Constitución Política de 1991, dentro del conjunto de normas relativas a los derechos fundamentales, el Constituyente dedicó a los derechos políticos un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos.<sup>[128]</sup>

**122.** Así, pues, el artículo 40 superior establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que, para hacer efectivo este derecho, puede: (i) elegir y ser elegido; (ii) tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; (iii) constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; (iv) revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; (v) tener iniciativa en las corporaciones

públicas; (vi) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; y (vii) acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.

**123.** Como puede apreciarse, estos derechos tienen una dimensión individual y otra colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos en procesos electorales como a sus electores.

**124.** Sin embargo, es importante resaltar que la Constitución amplió el espectro de los derechos políticos, pues ya no se limitan a la simple previsión de la garantía de elegir y ser elegido, sino que incluyen un amplio conjunto de prerrogativas que posibilitan la participación activa y pacífica de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político. Por esta razón, se afirma que “los derechos políticos son, ante todo, herramientas para el debate y toma de decisiones en materia política, que deben ser usadas para ‘propender al logro y el mantenimiento de la paz’, como lo establece el artículo 92 de la Constitución.”<sup>[129]</sup>

**125.** El tratamiento jurisprudencial de los derechos políticos ha sido amplio y detallado. En cuanto a su carácter ius fundamental, esta Corte, con ocasión de un pronunciamiento sobre el derecho al voto, sostuvo que los derechos políticos son derechos fundamentales. Sobre el particular, la Sentencia T-469 de 1992 expuso:

“El derecho político es un derecho fundamental en una democracia representativa; es de los derechos poseen un plus, pues deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso cuando se refieran éstas a los derechos reconocidos en el capítulo 1, Título II y sus garantías, si así lo solicitan dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto legislativo un cinco por ciento de los ciudadanos que integran el censo electoral. El derecho a participar en la vida política del país, en este caso mediante el mecanismo del voto, es un derecho constitucional fundamental y, por tanto, es un derecho tutelable.”

**126.** Posteriormente, la jurisprudencia constitucional, con fundamento en la Sentencia C-142 de 2001, sostuvo que los derechos políticos también tienen una faceta prestacional. En la Sentencia C-490 de 2011, la Sala precisó que:

“Los argumentos expuestos a propósito de la importancia del procedimiento electoral como garantía del derecho al voto deben extenderse a todos los derechos de participación política, especialmente en cuanto tiene que ver con el derecho a constituir movimientos y partidos políticos. En efecto, tanto el derecho al sufragio como los demás contemplados en el artículo 40 C.P. comparten el hecho de ser libertades políticas cuyo ejercicio permite la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, y comparten también la faceta prestacional de acuerdo con la cual el Estado tiene el deber de “facilitar” la participación política de sus asociados. Así las cosas, los procedimientos electorales son de central importancia para el sistema democrático en cuanto garantizan la vigencia de los derechos de participación política, puestos en cabeza de cada uno de los ciudadanos que lo integran.”

**127.** Los derechos políticos, en cuanto rigen la consolidación de la democracia, también tienen un carácter supranacional. En este sentido, su protección y los estándares sobre su contenido se encuentran regulados en instrumentos internacionales. Por ejemplo, se encuentran previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), en los siguientes términos:

**“Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”<sup>130]</sup>

**128.** En relación con el alcance de estas disposiciones, la Corte IDH ha explicado lo siguiente:

“Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

“Por su parte, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

“El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

“Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la



*función pública por elección popular como por nombramiento o designación.”<sup>[131]</sup>*

**129.** De igual forma, la Corte IDH ha hecho énfasis en que las obligaciones que emanan del artículo 23 de la Convención deben ser interpretadas teniendo en cuenta el compromiso asumido por los Estados de la región de establecer democracias representativas y respetar el Estado de Derecho, el cual se desprende de la propia Convención Americana, de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Carta Democrática Interamericana.

**130.** De manera particular, la Carta Democrática Interamericana establece, en su artículo 3º, que “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.”

**131.** De igual forma, el artículo 4 del mismo instrumento refiere que “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.”

**132.** Estos artículos definen entonces las características básicas de una democracia representativa, sin las cuales un sistema político dejaría de tener tal carácter, y sirven como criterios orientadores de la política pública de los Estados miembros de la OEA.

**133.** Sobre esa base, la Constitución democrática la conforman no solo la tutela rigurosa de las garantías individuales y, en particular, de los derechos políticos, así como la inclusión de una política disciplinada por la Constitución misma, sino, también los distintos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que vinculan al Estado colombiano con la obligación de garantizar la existencia de canales que permitan las deliberaciones y expresiones políticas, tanto de la democracia representativa como de la participativa, así como el deber de asegurar al máximo que esa voluntad popular se construya. Dicha responsabilidad, en palabras de esta Corporación, “implica garantizar instrumentos para que la ciudadanía exprese su opinión y sea posible leer aquella voluntad general, así como brindar condiciones específicas en el acceso, información y ejercicio de cada uno de tales derechos.”<sup>[132]</sup>

**134.** Ahora bien, es importante resaltar que la Constitución democrática, al ampliar sustancialmente el ámbito de los derechos políticos, como se dijo, supera la concepción estricta del ciudadano como elector, razón por la cual se ocupa de regular otros derechos fundamentales en el marco de la participación política.

**135.** Bajo esta concepción, la Constitución democrática prevé un conjunto complejo de reglas en materia de partidos políticos. El eje central de este contenido es el derecho fundamental a fundar partidos y movimientos políticos (art. 40-3 y 107), que implica el reconocimiento del ciudadano como actor potencial de la organización del Estado, “con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.”<sup>[133]</sup> A partir de este eje, la constitución democrática regula este derecho en ciertos aspectos: (i) el artículo 108 condiciona el reconocimiento de la personería jurídica (a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos) a la obtención de respaldo popular y al mantenimiento de una estructura democrática; (ii) en la misma línea, el artículo 109 de la Constitución prevé las reglas sobre concurrencia del Estado a la financiación política y electoral, a partir del apoyo popular; (iii) el artículo 110 dispuso una prohibición expresa en materia de apoyo de candidatos o partidos por los servidores públicos; (iv) el artículo 111 reconoce el derecho a acceder a los medios de comunicación que utilicen el espectro electrónico.

**136.** Una garantía clave de la constitución democrática es el derecho a la oposición. El artículo 112 de la Constitución definió el ámbito material de este derecho, pues estableció que los partidos y los movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición tienen los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

**137.** En cuanto a las formas de participación democrática, que materializan el derecho fundamental a la participación, los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución prevén un conjunto de mecanismos de participación ciudadana. El artículo 103 estableció los “mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía” y enuncia los mecanismos de participación: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. El voto, además, tiene una regulación particular en la Constitución democrática, pues el artículo 258 establece sus condiciones materiales, esto es, su ejercicio libre y secreto. En el artículo 104 se establece la consulta popular de carácter nacional y dispone su obligatoriedad. Por su parte, el artículo 105 establece la consulta popular en materias departamentales y municipales. Sobre las consultas, la Corte ha sostenido que “(...) dentro del marco de la democracia participativa, la consulta popular es un mecanismo idóneo para que la ciudadanía decida, a través de una respuesta afirmativa o negativa, sobre asuntos nacionales, departamentales, municipales, distritales o locales.”<sup>[134]</sup> Más adelante, en el artículo 133, dispuso que “los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo”; que “deberán actuar consultando la justicia y el bien común”; y que son responsables “políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”

**138.** Igualmente, la Constitución democrática garantiza la participación del pueblo en el ámbito específico de la reforma de la Constitución. En efecto, el artículo 374 reconoce la iniciativa del pueblo de cara a reformar la Constitución por medio del referendo. Así mismo, y luego de cumplirse los trámites previstos en la Constitución, el pueblo puede convocar a una asamblea nacional constituyente, de

acuerdo con el artículo 376 de la Constitución. Los artículos 377 y 378 también prevén la participación del pueblo en el marco de procesos de reforma. En otro plano, la participación se concreta en la posibilidad de derogar leyes, de acuerdo con el artículo 270 de la Constitución.

**139.** En la Constitución democrática también se pueden identificar ciertas reglas en materia de campañas y de elecciones. El artículo 258, como se dijo, reconoce el derecho al voto y prevé sus condiciones sustantivas; el artículo 259 se ocupa de regular el voto programático y la posibilidad de revocatoria del mandato por el incumplimiento. El artículo 260 prevé los casos en los que el pueblo elige ciertos miembros de corporaciones públicas, así como otros cargos uninominales. Por su parte, el artículo 261 prohíbe la coincidencia de la elección de Presidente con cualquier otra elección. Por su parte, el artículo 262 establece la prohibición de celebrar referendos en la misma fecha de elecciones presidenciales, además de algunas reglas sobre inscripción de candidatos, listas únicas y financiación de campañas. El artículo 263 de la Constitución establece el principio de representatividad proporcional, de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

**140.** En estos términos, la Constitución democrática prevé un conjunto de derechos y de mecanismos para hacer efectiva la cláusula de participación democrática.

**141.** Los órganos de la constitución para el cumplimiento de la función electoral y la garantía de la democracia. La Constitución democrática también se compone de una parte orgánica. Esencialmente, estos órganos tienen la función de ejercer funciones en el marco de los procesos democráticos y de vigilancia a la actividad electoral, así como del correcto ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.

**142.** El primer artículo relevante de la Constitución democrática, en esta materia, es 120. Este artículo dispone que “[l]a organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.” La Corte ha sostenido que “(...) el núcleo esencial de la autonomía de los órganos de control y de la Organización Electoral se proyecta, en el plano administrativo, en la posibilidad de desempeñar en forma independiente las funciones que les reconoce la Carta Política y la ley; en el plano presupuestal, en la posibilidad de decidir sobre la oportunidad de decisiones referentes a la contratación y el compromiso de recursos financieros (ordenación del gasto); y en el plano jurídico, en la garantía de que en la designación de quienes tienen a su cargo la dirección de estos órganos, no intervienen las entidades controladas y que los actos que expiden no serán objeto de su revisión o aprobación.”<sup>135]</sup>

**143.** El desarrollo de este artículo se encuentra en otros artículos de la Constitución democrática, en los cuales se determina la conformación, estructura y funciones de los órganos que ejercen funciones electorales. El artículo 264 se ocupa de regular la composición del Consejo Nacional Electoral y fijar reglas sobre el medio de control de nulidad electoral, mientras que el artículo 265 define las funciones básicas de este organismo. Finalmente, el artículo 266 se ocupa de la forma de elección del Registrador y define sus funciones básicas.

**144.** Esta es entonces la estructura orgánica básica de nuestra constitución democrática la cual constituye el marco político y jurídico para el desarrollo y efectividad del modelo democrático<sup>[136]</sup> por ella adoptado y con él del sistema electoral que garantice la igualdad en el voto, la participación popular efectiva en los procesos de deliberación y elección y el control efectivo sobre el gobierno y la administración pública.<sup>[137]</sup>

**145.** **La igualdad.** Como acaba de verse, la Constitución reconoce, promueve y garantiza la democracia. Esta protección se define a partir de un complejo diseño normativo e institucional que regula las diferentes relaciones, funciones y tensiones que se derivan de la garantía del derecho a “participar directamente en la conformación, ejercicio y control del poder político.”<sup>[138]</sup>

**146.** Esta Corporación ha señalado que todo ordenamiento realmente democrático supone algún grado de participación. No obstante, ha precisado que la expresión “participativo” que utiliza el Constituyente de 1991, “va más allá de los atributos generales que ostenta cualquier democracia y que se ponen de manifiesto en sus modalidades de representación.”<sup>[139]</sup> También “[a]lude a la presencia inmediata -no mediada- del Pueblo, en el ejercicio del poder público, ya como constituyente, legislador o administrador”,<sup>[140]</sup> de modo que “al concepto de democracia representativa se adiciona, entonces, el de democracia de control y decisión.”<sup>[141]</sup>

**147.** La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, de análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Al respecto, esta Corporación ha señalado que “[a]sume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio.”<sup>[142]</sup> En esa medida, la elección directa del mayor número de gobernantes es una de las manifestaciones de la democracia participativa.<sup>[143]</sup>

**148.** De la facultad de los ciudadanos de elegir directamente a sus gobernantes, se desprende el derecho de conocer sus propuestas. Es justamente en este escenario, en el que surgen diferencias en los canales o mecanismos de comunicación accesibles a los candidatos, uno de los cuales es la participación en debates políticos. El que un candidato no pueda participar en debates políticos, porque no se le invita, constituye una diferencia de trato frente a los demás candidatos. Esta diferencia puede estar justificada o no. Sobre el particular, como ya se indicó, en la Sentencia T-484 de 1994, se indicó que esa diferencia de trato, fundada en la posición del candidato en las encuestas, estaba justificada.

**149.** Debe destacarse que, para elegir a los gobernantes, los ciudadanos tienen el derecho de conocer, no sólo sus propuestas, sino también su personalidad y temperamento. Por esa razón, jurisprudencialmente se ha determinado que el derecho político a elegir no se garantiza únicamente con la publicación del plan de gobierno de los candidatos. También es necesario garantizar espacios idóneos, como pueden ser los debates, para que los ciudadanos puedan ver y escuchar sus convicciones, ideologías, propuestas e incluso su personalidad.

**150. La libertad de expresión e información, su contenido, alcance, función y límites.** La Corte Constitucional se ha referido en distintas oportunidades al derecho a la libertad de expresión, precisando su contenido, alcance, dimensiones, rasgos protegidos y grados de protección, así como las limitaciones que a éste pueden establecerse. En esta oportunidad, se retomarán dichos elementos y se presentarán de manera sumaria, para resaltar la función que tiene este derecho en el régimen democrático en su búsqueda de la verdad y la contribución en la formación de una opinión pública informada sobre los asuntos políticos.

**151.** Para ello es necesario partir de la base normativa en la que se funda la libertad de expresión, la cual encuentra sustento en el artículo 20 de la Constitución Política, en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A partir de las anteriores disposiciones, la Corte ha definido este derecho de la siguiente manera:

*“el derecho de las personas a expresar y difundir libremente el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación, a través del medio y la forma escogidos por quien se expresa. Apareja el derecho de su titular a no ser molestado por expresar su pensamiento, opiniones, informaciones o ideas personales, y cuenta con una dimensión individual y una colectiva. La libertad de expresión stricto sensu consiste en la facultad que tiene todo individuo de comunicarse con otro sin ser constreñido por ello en manera alguna.”<sup>[144]</sup>*

**152.** A partir de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República de Colombia, la jurisprudencia constitucional ha precisado el contenido del artículo 20, identificando cinco aspectos que integran este derecho: (i) la libertad de expresión en estricto sentido, (ii) la libertad de información, (iii) la libertad de prensa, (iv) el derecho a la rectificación en condiciones de equidad; y (v) las prohibiciones de censura, pornografía infantil, instigación pública y directa al genocidio, propaganda de la guerra y apología del odio, la violencia y el delito.<sup>[145]</sup>

**153.** La libertad de expresión contiene tres tipos de libertades que se diferencian a partir de la finalidad que persiguen y que pueden distinguirse a partir de la comprensión que se tiene de cada una de ellas. Así, la libertad de expresión en stricto sensu se entiende como “el derecho de las personas a expresar y difundir libremente el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación, a través del medio y la forma escogidos por quien se expresa.”<sup>[146]</sup> Por su parte, la libertad de información se refiere a la libertad de informar y la libertad y derecho de recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones de cualquier clase y a través de cualquier medio de expresión. Por último, la libertad de prensa se refiere a libertad de fundar medios masivos de comunicación y de administrarlos sin injerencias, y la libertad de funcionamiento de los mismos, con la consiguiente responsabilidad social.<sup>[147]</sup>

**154.** La diferenciación entre las anteriores libertades tiene un efecto práctico sobre el ámbito de protección de cada una de ellas y, por ende, sobre las cargas y responsabilidades que se les atribuye, así como sobre los límites que se pueden establecer para el ejercicio de cada uno de estos derechos. Sin embargo, para

*comprender mejor esto, es necesario referirse previamente tanto a la función que desempeña la libertad de expresión en el régimen democrático y los rasgos que la jurisprudencia constitucional ha identificado sobre ella.*

**155.** *Con relación a la función, esta Corte ha resaltado principalmente la contribución que hace el ejercicio de la libertad de expresión en la búsqueda de la verdad y la construcción del conocimiento, lo cual fortalece los regímenes democráticos. En esa medida, la libertad de expresión tiene una dimensión política, puesto que el debate abierto, libre y equilibrado favorece la participación en el ejercicio del poder público, ya que propicia la discusión sobre los asuntos de interés general, lo que a su vez facilita el control social sobre el manejo de los asuntos públicos. A esta función particular de la libertad de expresión en el escenario político se suman otras como la protección de las minorías políticas, al evitar que sean silenciadas por facciones más poderosas, la formación de una opinión pública y la consolidación de un electorado informado y el fortalecimiento a la autonomía del individuo como sujeto político.<sup>[148]</sup>*

**156.** *El hecho de que se reconozca un contenido político especial a la libertad de expresión no significa de ninguna manera que su utilidad se restrinja a sus aportes al fortalecimiento del debate político,<sup>[149]</sup> ya que expresiones propias de otros ámbitos humanos, como el científico, artístico, religioso o comercial, también contribuyen a la formación del conocimiento y al intercambio de ideas y opiniones en estos contextos, alimentando de esta forma el pluralismo que caracteriza los sistemas democráticos.*

**157.** *La importancia que tiene la libertad de expresión en la profundización de las sociedades democráticas conlleva a que este derecho goce de un estatus jurídico especial, que se traduce en su posición privilegiada dentro del ordenamiento jurídico y en la presunción de constitucionalidad de cualquier forma de manifestación de la libertad de expresión.<sup>[150]</sup> Esto se traduce en tres consecuencias prácticas: la primera es la primacía de la libertad de expresión frente a otros derechos, valores y principios. La segunda es la sospecha de inconstitucionalidad a cualquier tipo de limitación que se quiera efectuar sobre este derecho. Por último, la necesidad de aplicar un control estricto de proporcionalidad al analizar las regulaciones y medidas que busquen restringir este derecho.<sup>[151]</sup>*

**158.** *Ahora, la protección reforzada que recibe la libertad de expresión y la presunción de constitucionalidad que tiene su ejercicio no significa de ninguna manera la imposibilidad de establecer límites al mismo o de graduar el amparo que lo cubre. En efecto, los límites respecto al contenido de los discursos son aquellos a los que se hizo mención al precisar el contenido del artículo 20 superior, referentes a la prohibición de la propaganda a la guerra, la apología a cualquier tipo de odio que incite la discriminación o violencia, la incitación pública y directa al genocidio y la pornografía infantil.<sup>[152]</sup>*

**159.** *Adicionalmente, se ha indicado que el establecimiento de límites a la libertad de expresión debe cumplir por lo menos con tres requisitos: el primero es el de respetar el principio de legalidad, en la medida en que la restricción debe estar contemplada en la ley, de manera previa, clara, expresa, precisa y taxativa. Así mismo, la limitación debe perseguir una finalidad constitucional imperiosa que se concrete y especifique en una ley. Por último, la limitación a la libertad de expresión*

solo procede para preservar derechos de un rango comparable, es decir otros derechos fundamentales.<sup>[153]</sup>

**160.** Las anteriores condiciones para limitar el derecho a la libertad de expresión aplican en su concepción en sentido genérico. Sin embargo, cada una de las libertades identificadas como integradoras de este derecho también admite una graduación en el ámbito de protección, que dependerá de las circunstancias del caso y de los deberes y responsabilidades que se le atribuye a cada una de ellas.

**161.** Así, la libertad de expresión en stricto sensu permite una graduación del amparo otorgado a las manifestaciones que se realicen en su ejercicio a partir del análisis que se haga sobre los ocho rasgos que caracterizan el ámbito de protección que la jurisprudencia constitucional ha distinguido sobre el contenido y alcance de este tipo de libertad. Estos rasgos son los siguientes:

“(1) su titularidad es universal; (2) existen ciertos tipos específicos de expresión respecto de los cuales la presunción de amparo de la libertad de expresión es derrotada; (3) hay tipos de discurso que reciben una protección más reforzada que otros, lo cual tiene efectos directos sobre la regulación estatal admisible y el estándar de control constitucional al que se han de sujetar las limitaciones; (4) se protegen tanto las expresiones del lenguaje convencional, como las manifestadas a través de conductas simbólicas o expresivas; (5) la expresión puede efectuarse a través de cualquier medio elegido por quien se expresa; (6) se protegen tanto las expresiones socialmente aceptadas como las expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias; (7) el ejercicio de la libertad de expresión conlleva, en todo caso, deberes y responsabilidades para quien se expresa; y (8) se imponen obligaciones constitucionales a todas las autoridades del Estado, así como a los particulares.”<sup>[154]</sup>

**162.** Es importante hacer dos precisiones sobre estos rasgos: la primera es sobre el carácter universal de la titularidad, ya que esto implica que se está ante un derecho en cabeza de todas las personas, sean naturales o jurídicas. Igualmente, se ha señalado que es una titularidad compleja, dado que cubre tanto al emisor como al receptor de la información, así como puede involucrar intereses colectivos y públicos y no necesariamente individuales. La segunda precisión es sobre los discursos que gozan de mayor protección, dentro de los cuales se han identificado tres puntualmente: (i) el discurso político, (ii) el debate sobre asuntos de interés público, y (iii) los discursos que constituyen un ejercicio directo e inmediato de otros derechos fundamentales y que requieren de la libertad de expresión para poder materializarse.<sup>[155]</sup>

**163.** En todo caso, a pesar de la graduación que admite el ámbito de protección de la libertad de expresión stricto sensu, se ha entendido que frente a esta libertad las limitaciones son más restringidas que sobre ellas, que pueden efectuarse sobre la libertad de información y libertad de prensa como integrantes de la libertad de expresión en sentido genérico.

**164.** Lo anterior resulta del rol crucial que se atribuye a la libertad de información y de prensa para el funcionamiento de la democracia, lo que conlleva unas cargas adicionales, en la medida en que se les reconoce una labor de responsabilidad social. Por ello, este tipo de libertades permiten un mayor margen de regulación, considerando que el interés del receptor de la información es crucial.

**165.** Sin embargo, dicha regulación debe ajustarse a las condiciones señaladas al establecimiento de los límites a los que se hizo referencia previamente, así como a las obligaciones de veracidad e imparcialidad tratándose de la libertad de información. Así mismo, con relación a la libertad de prensa debe advertirse que ésta comprende tanto el ejercicio de la libertad de expresión en estricto sentido, como el ejercicio de la libertad de prensa. Por tanto, la regulación en su aspecto genérico solo puede orientarse a garantizar “la calidad y eficiencia de los aspectos técnicos, de cobertura en la prestación del servicio y accesibilidad en condiciones de igualdad y pluralismo,”<sup>[156]</sup> y los demás aspectos que pretendan restringir su funcionamiento se sujetan a las condiciones señaladas para cada una de las otras dos libertades, dependiendo del tipo de discurso que se esté comunicando.”

### CASO CONCRETO

En el *sub lite*, los señores **Hugo Alfonso Jiménez Cuervo**, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral; **Santiago Montoya Giraldo**, Alcalde Municipal de El Retiro; **Martín Alberto Duque Gallo**, Alcalde Municipal de El Santuario; **Diego Mauricio Grisales Gallego**, Alcalde Municipal de Guarne; **María Ilbed Santa Santa**, Alcaldesa Municipal de La Ceja; **Carmen Judith Valencia Moreno**, Alcaldesa Municipal de La Unión; **Julio César Serna Gómez**, Alcalde Municipal de Marinilla; **Jorge Humberto Rivas Urrea**, Alcalde Municipal de Rionegro; **Nelson de Jesús Henao Zapata**, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer y **Andrés Julián Rendón Cardona**, Gobernador del Departamento de Antioquia; solicitan el amparo constitucional del derecho fundamental a la participación política, por cuanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha entregado los recursos necesarios, y que fueron aprobados, para la realización de la Consulta Popular para la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás.

De lo recogido en el trámite constitucional, tenemos que se aportó el documento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, identificado con radicado 2-2025-034654 del 03 de junio de 2025, mediante el cual, se resolvió la solicitud, previo concepto de presupuesto de gastos de funcionamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que informó que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional ha emitido concepto favorable para el uso de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2025, por valor de SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL VEINTINUEVE PESOS (\$6.858.446.029), advirtiendo que, el concepto se emite con el fin de que se pueda realizar la consulta popular para la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás – Antioquia.

En el mismo concepto, se informa que se pretende realizar la contratación de bienes y servicios así:



| SOLICITUD ACTUAL REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL |                         |
|--|-------------------------|
| RUBRO  | TOTAL                   |
| <b>GASTOS DE PERSONAL</b>                                | <b>\$ 2.159.227.815</b> |
| <b>PLANTA DE PERSONAL PERMANENTE</b>                     | <b>\$ 1.513.758.979</b> |
| Salario  | \$ 1.159.674.462        |
| Contribuciones Inherentes a la nómina                    | \$ 342.709.315          |
| Remuneraciones no constitutivas de factor salarial       | \$ 11.375.202           |
| <b>PLANTA DE PERSONAL SUPERNUMERARIO</b>                 | <b>\$ 645.468.836</b>   |
| Salario  | \$ 491.183.110          |
| Contribuciones Inherentes a la nómina                    | \$ 128.143.950          |
| Remuneraciones no constitutivas de factor salarial       | \$ 26.141.776           |
| <b>ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS</b>                 | <b>\$ 4.658.296.191</b> |
| Adquisición diferente de activos                         | \$ 4.658.296.191        |
| <b>DISMINUCIÓN DE PASIVOS</b>                            | <b>\$ 40.922.023</b>    |
| Cesantías  | \$ 40.922.023           |
| <b>TOTAL PRESUPUESTO</b>                                 | <b>\$ 6.858.446.029</b> |
| Fuente: Solicitud RNEC.                                  |                         |

Adicionalmente, indica que la Registraduría podría solicitar las modificaciones presupuestales que le permitan apropiar recursos en el gasto correspondiente una vez se conozca la fecha cierta del evento.

Finalmente, hace una invitación a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación – PGN, a ser austeros y rigurosos en la ejecución de sus gastos; pues, se está atravesando una difícil situación fiscal.

Revisado dicho documento, no queda duda de que - en efecto - el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no solo dio la aprobación de presupuesto proveniente del PNG para la realización de la consulta, sino que determinó el monto dispuesto para tal fin, e informó que dichos dineros estarían contenidos en el ordinal de gasto “Otras Transferencias – Distribución Previo Concepto DGPPN”.

Ahora bien, respecto de lo informado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la sugerencia a las entidades que desean adelantar la Consulta Popular para que optimicen y prioricen sus propios recursos para cumplir con el certamen electoral, es cierto que existe la posibilidad de que estos entes territoriales dispongan de los recursos asignados en sus presupuestos para ello, y que, en este asunto, no se tiene conocimiento si ello en efecto ocurrió.

Sin embargo, respecto de la consulta convocada para la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, el Ministerio accionado emitió concepto favorable, informando la disponibilidad presupuestal para el evento electoral; y, después de haberse adelantado todo lo que implica la convocatoria, no puede pretender ahora, simplemente desligarse de la carga que asumió y que generó una serie de expectativas en torno a la participación política de los ciudadanos de esa zona del oriente antioqueño, en una decisión que eventualmente repercutirá sobre ellos y su región.

Y, tampoco, es de recibo que, una vez autorizado el uso de unos recursos, a pocos días de llevarse a cabo el certamen electoral, la entidad accionada se sustraiga del compromiso adquirido, aduciendo la difícil situación fiscal del país, así como la posibilidad de que los entes territoriales interesados financiaran la Consulta Popular, pues dichos factores debieron ser advertidos oportunamente; esto es, cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó el levantamiento precio concepto Gastos de Funcionamiento – RNEC para llevar a cabo la consulta popular para la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás – Antioquia, el 08 de mayo de esta anualidad.

Además, es claro que, si bien inicialmente los únicos interesados en las resultas de dicha consulta popular eran los que conformarían el Área Metropolitana, lo cierto es que la decisión puesta en consideración, denotan un interés también departamental y nacional.

Es imperioso recordar a tales efectos, que la democracia no sólo puede ser considerada como el sistema por excelencia para la toma de decisiones, ya que, también, es la fuente de legitimidad del poder político y el instrumento fundamental para la garantía y efectividad de derechos y deberes constitucionales. Y, su ejercicio ha estado protegido, incluso, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

De ahí que, para llevar a cabo los certámenes electorales que son por excelencia la forma de garantizar el ejercicio democrático de los ciudadanos, debe asumirse un costo, tanto de recursos humanos para la organización y dirección, como económico; y este debe ser asumido por su principal interesado: el Estado.

Lo anterior, permite dilucidar que llevado a cabo el debido proceso para la conformación del área metropolitana del Valle de San Nicolás, y las actuaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Consulta Popular que se ha convocado para tal fin, se ha tramitado en debida forma y estando próximos a la fecha de realización de la misma, queda pendiente que el citado Ministerio disponga del uso de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación – PGN para la vigencia 2025, de conformidad con lo aprobado mediante concepto favorable del 03 de junio de 2025 con radicado 2-2025-034654.

Y, no permitir tal uso de los recursos económicos, sin duda, pone en riesgo la ejecución de la Consulta Popular y con ello el ejercicio democrático de los ciudadanos; máxime cuando se está a pocos días de la fecha en que se convocó.

En consecuencia, se concederá el amparo tutelar solicitado por los señores **Hugo Alfonso Jiménez Cuervo**, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral; **Santiago Montoya Giraldo**, Alcalde Municipal de El Retiro; **Martín Alberto Duque Gallo**, Alcalde Municipal de El Santuario; **Diego Mauricio Grisales Gallego**, Alcalde Municipal de Guarne; **María Ilbed Santa Santa**, Alcaldesa Municipal de La Ceja; **Carmen Judith Valencia Moreno**, Alcaldesa Municipal de La Unión; **Julio César Serna Gómez**, Alcalde Municipal de Marinilla; **Jorge Humberto Rivas Urrea**, Alcalde Municipal de Rionegro; **Nelson de Jesús Henao Zapata**, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer y **Andrés Julián Rendón Cardona**, Gobernador del Departamento de Antioquia, respecto del derecho fundamental a la participación política.

Por ende, se ordenará al **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, a través de su representante legal o quien haga sus veces, en el término de DOS (02) DÍAS, contados a partir de la notificación de esta providencia, disponga del uso de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación – PGN para la vigencia 2025 de conformidad con lo aprobado mediante concepto favorable del 03 de junio de 2025 con radicado 2-2025-034654, para la realización de la Consulta Popular para la conformación del área metropolitana del Valle de San Nicolás.

Por cuanto es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la entidad responsable de garantizar la atención enlistada anteriormente, será desvinculada de esta acción de tutela la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá enviar a este Despacho, en el plazo de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, el informe del cumplimiento de lo aquí ordenado.

Esta decisión se notificará a los interesados por el medio más expedito y, de no ser impugnada dentro de la oportunidad legal, se enviará el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO SEXTO DE FAMILIA DE ORALIDAD DE MEDELLIN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### FALLA:

**PRIMERO: CONCEDER EL AMPARO CONSTITUCIONAL** a los señores **HUGO ALFONSO JIMÉNEZ CUERVO**, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral, **SANTIAGO MONTOYA GIRALDO**, Alcalde Municipal de El Retiro, **MARTÍN ALBERTO DUQUE GALLO**, Alcalde Municipal de El Santuario, **DIEGO MAURICIO GRISALES GALLEG**, Alcalde Municipal de Guarne, **MARÍA ILBED SANTA SANTA**, Alcaldesa Municipal de La Ceja, **CARMEN JUDITH VALENCIA MORENO**, Alcaldesa Municipal de La Unión, **JULIO CÉSAR SERNA GÓMEZ**, Alcalde Municipal de Marinilla, **JORGE HUMBERTO RIVAS URREA**, Alcalde Municipal de Rionegro, **NELSON DE JESÚS HENAO ZAPATA**, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer y **ANDRÉS JULIÁN RENDÓN CARDONA**, Gobernador del Departamento de Antioquia, respecto del derecho fundamental a la participación política.

**SEGUNDO:** En consecuencia, se ordena al **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, a través de su representante legal o quien haga sus veces, en el término de DOS (02) DÍAS, contados a partir de la notificación de esta providencia, disponga del uso de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación – PGN para la vigencia 2025 de conformidad con lo aprobado mediante concepto favorable del 03 de junio de 2025 con radicado 2-2025-034654, para la realización de la Consulta Popular para la conformación del área metropolitana del Valle de San Nicolás.

**TERCERO: EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, deberá enviar a este Despacho, en el plazo de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, el informe del cumplimiento de lo aquí ordenado.

**CUARTO: Se desvincula** a la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

**QUINTO:** Notifíquese esta decisión a los interesados por el medio más expedito, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**SEXTO:** En el evento de que no sea impugnado este fallo dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, se enviará el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'L' and 'M' with a horizontal stroke across the middle.

LUZ COLOMBIA MURILLO HURTADO  
JUEZA