CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia:	NULIDAD
Radicación:	11001-03-28-000-2025-00156-00 (principal) 11001-03-24-000-2025-00317-00 (acumulado)
Demandantes:	LUIS EDUARDO PELÁEZ JARAMILLO Y OTROS[1]
Demandada:	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
Tema:	La consulta popular en el marco de la creación de áreas metropolitanas. Carácter vinculante del concepto de conveniencia emitido por la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, promovido por Luis Eduardo Peláez Jaramillo y otros ciudadanos, contra la Resolución 6866 del 10 de junio de 2025, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil –en adelante RNEC–.

I. ANTECEDENTES

1.1. Las demandas

Los ciudadanos Luis Eduardo Peláez Jaramillo, Alejandro Arcila Jiménez, Kevin Alexánder Jiménez Molina, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Juan Pablo Guerra González y Gustavo Adolfo García Pineda ejercieron el medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución 6866 del 10 de junio de 2025 *«Por la cual se convoca a los*

[1] Alejandro Arcila Jiménez, Kevin Alexánder Jiménez Molina, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Juan Pablo Guerra González y Gustavo Adolfo García Pineda.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ciudadanos 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", expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil en ejercicio de sus funciones.».

1.2. Hechos comunes a los procesos acumulados

Indicaron que el 13 de diciembre de 2024, los alcaldes de los municipios de La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, Rionegro y San Vicente Ferrer, así como el gobernador del departamento de Antioquia, presentaron el proyecto de constitución del área metropolitana denominada *«Valle de San Nicolás»* ante la RNEC.

Resaltaron que ese mismo día, esas autoridades remitieron a las Comisiones de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y el Senado de la República la solicitud con el fin de que emitieran concepto sobre la constitución de dicha área metropolitana.

Adujeron que el 26 de diciembre de 2024, la RNEC advirtió que la iniciativa no contaba con los mentados conceptos, razón por la cual, se los solicitó a los alcaldes de los municipios de conformidad con el literal g) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013. Pese a esto, para el 13 de enero de 2025, las respectivas comisiones de ordenamiento territorial no los habían expedido, pues el Senado lo envió hasta el 3 de abril de 2025, esto es, 3 meses y 10 días después de lo exigido por la Ley.

Recordaron que, el citado órgano electoral, mediante oficio 1-2025-046995 del 9 de mayo de 2025, solicitó al Ministerio de Hacienda la asignación del presupuesto para llevar a cabo la consulta, pese a la ausencia de concepto de la comisión de la Cámara de Representantes.

Afirmaron que el 14 de mayo de 2025, la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes efectuó la votación en orden a emitir el aludido concepto, es decir, con posterioridad a que la RNEC avalara el proyecto de constitución de la mentada área metropolitana y realizara la solicitud de asignación de presupuesto del Ministerio de Hacienda. No obstante, resaltaron que no se tiene constancia sobre la fecha en que esa célula legislativa envió el citado documento al órgano electoral.

Sostuvieron que el 10 de junio de 2025, la RNEC expidió la Resolución 6866 del 10 de junio de 2025 *«Por la cual se convoca a los ciudadanos de los municipios de La*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

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».

Narraron que en esa misma fecha el organismo electoral expidió la Resolución 6870 *«Por la cual se fija el calendario electoral de la CONSULTA POPULAR para la constitución del Área Metropolitana denominada "Valle de San Nicolás"»*, en la cual se fijaron las fechas para: (i) el inicio de la campaña, desde el 11 de junio de 2025, a favor, en contra o por la abstención; (ii) la incorporación al censo electoral de las cédulas de primera vez; (iii) el límite para la designación de comisiones escrutadoras y claveros de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial; iv) el límite para la publicación de listas de jurados; v) las votaciones, esto es, el 9 de noviembre de 2025; entre otras etapas.

1.3. Normas violadas y el concepto de la violación

Los demandantes alegaron que el acto acusado se encuentra incurso en los vicios de: **(i)** infracción a norma superior, por cuanto desconoció los artículos 29 de la Constitución Política; 83 y 93 de la Ley 5ª de 1992; 3 del CPACA; 8.º, literales e) y g) y parágrafo 5.º, literal c), de la Ley 1625 de 2013; 53 de la Ley 134 de 1994 y 32 de la Ley 1755 de 2015, **(ii)** desviación de poder, **(iii)** expedición irregular y **(iv)** falsa motivación. Dicha vulneración la estructuran en diferentes censuras así:

1. *«Los conceptos de Cámara y Senado requeridos para constituir el Área fueron extemporáneos»*

Precisaron que el artículo 8.º, literal g), de la Ley 1625 de 2013, prevé que las dos células legislativas deben emitir el respectivo concepto de conveniencia y oportunidad de la consulta popular en un término no mayor a un mes desde su radicación. Sin embargo, resaltaron que el Senado tardó 3 meses y medio para expedirlo y la Cámara de Representantes 5 meses y un día. En todo caso, argumentaron que dicho documento ni siquiera fue tenido en cuenta por la RNEC a la hora de certificar el cumplimiento de los requisitos de la mentada ley, pese a que, si bien no es vinculante, sí resulta obligatorio para dar trámite a la consulta popular.

2. *«Los conceptos de las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Cámara y Senado se obtuvieron con posterioridad a la radicación del proyecto de constitución del Área Metropolitana ante la Registraduría»*

Nuevamente, trajeron a colación el artículo 8.º, literal g), de la Ley 1625 de 2013, para llamar la atención en punto a que la norma prescribe que, previamente a la

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

radicación del proyecto ante la RNEC, los promotores deben remitirlo a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, tanto de Cámara como de Senado; obtener el concepto correspondiente dentro del mes que contempla la referida previsión y, ahí sí, remitir lo pertinente al citado órgano electoral.

No obstante, censuran que no sólo fue inobservada esta formalidad, sino que la RNEC omitió su obligación de verificar su cumplimiento y, ante su falta de acreditación, debió rechazar el trámite del proyecto hasta tanto no se obtuvieran los conceptos en mención; por el contrario, dispuso *«reiniciar un trámite que desde su inicio debió ser rechazado por incumplimiento de los requisitos»*. Aunado a esto, los promotores no cumplieron con remitir por cuenta propia los mentados conceptos, pues el del Senado fue enviado por esa misma célula legislativa; mientras que el de la Cámara ni siquiera existía para cuando la RNEC avaló el cumplimiento de requisitos mediante oficio del 9 de mayo de 2025.

3. *«No se agotaron los requisitos de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 para convocar a una consulta popular municipal al no haber autorización de los Concejos Municipales para celebrar las mismas»*

Partieron de la premisa de que la Ley 1625 de 2013 define las formas de funcionamiento de las áreas metropolitanas, pero no reglamenta el mecanismo de participación ciudadana que precede la formación de este tipo de entidades supra territoriales, por tanto, consideran que debe acudirse a las previsiones estatutarias contenidas en las Leyes 134 de 1994 (art. 53) y 1757 de 2015 (art. 32). Conforme a estos preceptos, resaltaron que los alcaldes promotores debían someter dicha iniciativa a consulta de los concejos de los respectivos municipios, con el fin de que conceptuaran sobre la aprobación o negativa a dar trámite a esa consulta popular[2].

Para afianzar la anterior idea, citaron el artículo 8.º, parágrafo 5.º, literal c), de la Ley 1625 de 2013[3], previsión que, si bien se refiere a la creación de áreas

[2] Los demandantes citaron la sentencia C-150 de 2015 de la Corte Constitucional, conforme a la cual, adujeron que la reglamentación estatutaria de la consulta popular es aplicable a todos los casos, incluso, a aquella que se efectúa para constituir un área metropolitana. Al respecto, citaron este aparte: *«La consulta popular del orden nacional y del orden territorial tiene una dimensión representativa en la que interviene en el orden nacional y por expresa disposición constitucional el Presidente y el Senado de la República (art. 104) y, en el orden territorial el Gobernador o el Alcalde –también en virtud de la exigencia constitucional precisa fijada en el artículo 105- y las asambleas, concejos o juntas administradoras locales –por disposición legal-.»* (Subrayas de la parte actora).

[3] El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. (Destaca la parte actora).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

metropolitanas entre ciudades capitales y municipios circunvecinos, revela *«la necesidad de que la consulta se realice como una consulta popular de nivel municipal, con lo que las autoridades encargadas de tramitar la realización de la misma son los Concejos y Alcaldías.»*.

Por último, agregaron que el inciso final del artículo 53 de la Ley 134 de 1994 establece que *«[el] texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad»*, obligación que, advirtieron, tampoco fue cumplida por los promotores de la conformación del área y cuya verificación fue omitida totalmente por la entidad demandada en la parte motiva del acto demandado.

4. *«La pregunta que se hará en la consulta popular está formulada de manera incorrecta violando el alcance de la misma»*

Advirtieron que la pregunta formulada[4] es antitécnica e imprecisa, pues pretende indagarle al ciudadano en punto a la conformación del área metropolitana, en lugar, de limitarse a auscultar su voluntad de cara a si desea que su municipio integre esa entidad político-administrativa. Lo anterior, resulta coherente con el literal e) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013, en cuanto es diáfano en prescribir que *«Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco (5) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.»* (Subrayado de la parte actora).

5. *«Vicio de procedimiento insubsanable por sesiones simultáneas»*

Alegaron que el acto impugnado fue expedido en forma irregular y falsamente motivado, debido a que se apoyó en un *«concepto previo»* del Senado de la República desprovisto de validez, por ser discutido y aprobado por la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial al mismo tiempo en que se llevaba a cabo una sesión de la plenaria de la citada célula legislativa, circunstancia que contraría los artículos 83 y 93 de la Ley 5ª de 1992.

Explicaron que, en la sesión de la referida comisión, el registro de asistencia de los congresistas que la integraron se abrió a las 08:47 a. m., y la votación ocurrió entre

[4] «¿Está usted de acuerdo con la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, que estaría conformada por los municipios del Carmen de Viboral (sic), El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrer?».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

las 09:56 y 09:59 a. m. Y que, de manera concomitante, ese mismo día, la plenaria del Senado de la República abrió su registro a las 09:09:26 am y sesionó hasta las 16:17:15 p. m., lo que ubica la votación de esa comisión dentro del lapso de la plenaria.

6. *«Falsa motivación y motivación aparente del acto administrativo»*

Coligieron que el acto demandado hace referencia a la existencia del mencionado concepto del Senado de la República, no obstante, este carece de eficacia por ser aprobado en simultaneidad con la plenaria de esa misma célula legislativa y por ocasionarse una ruptura de la secuencia legal, lo que configura falsa motivación en los términos del artículo 137 del CPACA.

7. *«Violación del debido proceso administrativo»*

El artículo 29 constitucional exige procedimientos con reglas claras, etapas definidas y presupuestos previos; en este sentido, la ausencia de un concepto válido y la alteración del orden legal impidieron la formación regular de la convocatoria a consulta popular. En tal medida, la RNEC actuó sin el presupuesto habilitante completo, afectándose así la garantía de participación y la seguridad jurídica.

1.4. Contestaciones de las demandas

Los diferentes sujetos procesales que se vincularon al proceso contestaron la demanda en los términos que a continuación se resumen:

1.4.1 Registraduría Nacional del Estado Civil[5]

La apoderada de la RNEC se opuso a las pretensiones de las demandas, con base en los siguientes argumentos:

Recordó que la Corte Constitucional, en Sentencia C – 072 de 2014, declaró condicionalmente exequible el literal g) del artículo 8.º de la Ley 1625 de 2013, bajo el entendido que en la elaboración del proyecto de constitución del área metropolitana y el cumplimiento de la obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de convocar la consulta popular, el concepto previo rendido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de

[5] Anotaciones 57 (proceso 2025-00317-00) y 60 (proceso 2025-00156-00)

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Representantes, no resulta vinculante dado que su naturaleza es informativa y de coordinación, mas no un requisito de validez absoluto.

Precisó que el acto demandado es uno más de los actos administrativos de trámite o preparatorios proferidos en el procedimiento especial de la consulta popular, el cual finaliza con la expedición de acto administrativo definitivo que es el de la declaratoria de los resultados de la votación (E-26), por tanto, no es sujeto de control jurisdiccional, siendo clara la improcedencia del presente medio de control.

Por otro lado, afirmó que: **(i)** no es necesaria la autorización de los respectivos concejos municipales para constituir un área metropolitana, pues el artículo 8.º de la Ley 1625 de 2013 señala con claridad que dicha iniciativa corresponde a los alcaldes de los municipios y, **(ii)** la pregunta formulada es clara y precisa, por lo que permite que el ciudadano exprese su opinión sin confusión[6].

1.4.2 Senado de la República[7]

El señor Diego Alejandro González González, actuando en calidad de secretario general del Senado de la República y, en ejercicio de la representación judicial delegada por la Mesa Directiva de la citada corporación, se opuso a las pretensiones de las demandas con sustento en los siguientes argumentos:

Indicó que los reproches formulados carecen de sustento fáctico y jurídico y desconocen la naturaleza meramente consultiva, no vinculante y no condicionante, del concepto emitido por las comisiones de ordenamiento territorial. Para sustentar esto, citó la Sentencia C-072 de 2014, frente a la cual, destaca que se determinó, de forma inequívoca, que dicho concepto no constituye requisito habilitante ni limita la competencia de la RNEC para convocar a la consulta, razón por la cual, cualquier discusión sobre la oportunidad, forma o simultaneidad en la sesión legislativa no tiene la virtualidad de afectar la validez del acto impugnado.

Explicó que de conformidad con lo contemplado en el artículo 91 de la Ley 5ª de 1992, en consonancia con la interpretación que de esa norma efectuó la Corte Constitucional en Sentencia C-784 de 2014, la simple apertura de registro de asistencia no implica el inicio de una sesión, de ahí que la exégesis que efectúa la parte actora resulta errónea y desconoce las reglas fijadas por la citada alta corporación.

[6] En este aspecto, trajo a colación la Sentencia C-150 de 2015 de la Corte Constitucional.
[7] Anotación 58 (proceso 2025-00317-00).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

1.4.3 Municipio de La Unión – Antioquia[8]

La apoderada del referido municipio se opuso a las pretensiones de las demandas, con base en los siguientes argumentos:

Manifestó que no comparte que se aduzcan desconocidos los artículos 93 y 93 de la Ley 5 de 1992, pues la prohibición de simultaneidad de sesiones que allí se establece establecidas no cobija a las comisiones de ordenamiento territorial, sino a las comisiones permanentes, de tal manera que carece de todo fundamento el cargo único formulado, pues lo que las normas prohíben es la simultaneidad entre las sesiones de las comisiones permanentes y las plenarias de las cámaras.

Indicó que, si lo pretendido por la parte actora es la declaratoria de ilegalidad del concepto emitido por el Senado de la República, ello debe hacerlo por vía judicial o a través de petición a esa instancia legislativa. En ese sentido, recalcó que la actuación de la RNEC se limitaba a recibir ese documento, por lo que de ninguna manera podía presumir su invalidez.

De otra parte, arguyó que debe distinguirse, entre las normas que fijan términos y aquellas que tienen carácter meramente perentorio, pero no naturaleza preclusiva. A partir de esto, dijo que el artículo 8º, literal g), de la Ley 1625 de 2013, no prevé ninguna consecuencia para aquellos casos en que el proyecto de consulta es radicado ante la RNEC sin haberlo remitido, previamente, a las respectivas comisiones de Cámara y Senado; tampoco cuando esas células tardan más del mes para emitir sus conceptos.

Explicó que, en el caso de las consultas populares para constituir áreas metropolitanas no resultan obligatorios los pronunciamientos de los concejos municipales con anterioridad a que se lleven a cabo, pues ello no está previsto en la Ley 1625 de 2013 que regula íntegramente la materia.

Por último, en cuanto a la supuesta incorrecta formulación de la pregunta, sostuvo que no existe coherencia entre la estructuración de ese cargo y la norma que se alega como vulnerada y que, en todo caso, la ley contempla que desde la elaboración del proyecto se debe precisar *«[l]os municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación»*, luego no cabe duda de que los habitantes de cada uno de los municipios votan por integrarse a un área cuyos otros municipios participantes están previamente establecidos.

[8] Anotaciones 52 (proceso 2025-00317-00) y 76 (proceso 2025-00156-00)

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

1.4.4 Municipio de Rionegro – Antioquia[9]

El apoderado del referido municipio se opuso a las pretensiones de las demandas, con base en los siguientes argumentos:

Sostuvo que el procedimiento adelantado para la constitución de la ya conocida área metropolitana es válido y el hecho que los conceptos de las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y la Cámara de Representantes se hayan expedido el 3 de abril de 2025 y 14 de mayo de 2025, respectivamente, no genera nulidad en el trámite del acto demandado, por cuanto la autonomía territorial y la voluntad popular, debe priorizarse sobre los plazos procedimentales[10].

Enfatizó en que subordinar la voluntad local y la decisión de los ciudadanos a unos conceptos emitidos por el Congreso de la República, vulneraría el principio de autonomía territorial de los municipios establecido en el artículo 287 de la Constitución Política. Por tanto, indicó que: i) aunque fue extemporánea su remisión, ello resultaba suficiente para satisfacer el requisito formal; ii) el término de un mes que contempla el literal g) del artículo 8.º de la Ley 1625 de 2013 es una regla que propende por la celeridad y la coordinación, mas no un vicio de nulidad que afecte la iniciativa.

1.4.5 Municipio de El Carmen de Viboral – Antioquia[11]

La apoderada del referido municipio se opuso a las pretensiones de las demandas, por considerar que el acto acusado cumple los requisitos legales y reglamentarios previstos en las normas vigentes. Dijo que el trámite de la obtención del concepto parlamentario previo fue realizado conforme a los parámetros establecidos en la Ley 5ª de 1992.

Explicó que, contrario a lo alegado por los demandantes, no existió simultaneidad de sesiones ni violación de los artículos 83 y 93 de la Ley 5ª de 1992, toda vez que el concepto fue solicitado y recibido en estricto cumplimiento del debido proceso parlamentario.

De otro lado, indicó que los conceptos que deben emitir las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, tanto

[9] Anotaciones 54 (proceso 2025-00317-00) y 50 (proceso 2025-00156-00).
[10] Como sustento de esta tesis, cita la Sentencia C – 072 del 4 de febrero de 2014.
[11] Anotaciones 55 (proceso 2025-00317-00) y 50 (proceso 2025-00156-00).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de Senado como de Cámara, no tienen carácter vinculante de cara a la iniciativa y a la autoridad que la tramita (RNEC), tal como se concluye de la Sentencia C-072 de 2014 de la Corte Constitucional. La tesis opuesta, vulneraría la voluntad ciudadana y el principio de autonomía territorial.

En este orden, afirmó que la extemporaneidad de los mentados conceptos no impedía que la registraduría continuara con el trámite establecido en la Ley 1625 de 2013, de tal suerte que la remisión de aquellos, aunque tardía, resultaba suficiente para satisfacer el requisito legal previsto en la norma. Aclaró que, si bien dichas células legislativas cuentan con el plazo de un mes para emitirlos, la aludida regla tan solo procura por celeridad y coordinación en el marco del procedimiento, pero en manera alguna puede erigirse como una sanción de nulidad insubsanable.

1.4.6 Municipio de El Retiro – Antioquia[12]

El apoderado del referido municipio se opuso a las pretensiones de las demandas, con base en los siguientes argumentos:

Tal como lo han hecho otros intervinientes, trajo a colación la Sentencia C-072 de 2014, para sustentar que los conceptos previos de las ya mentadas comisiones no son obligatorios o vinculantes de cara a la obligación de la RNEC. Explicó que, en el presente caso, para cuando se expidió el acto acusado ya se contaba con las dos manifestaciones de Senado y Cámara, de ahí que sea irrelevante su extemporaneidad.

De otra parte, dijo que el artículo 8.º de la Ley 1625 de 2013 es claro en prescribir que la iniciativa para promover la creación de áreas metropolitanas reside en los alcaldes de los municipios interesados, sin que sea necesaria la autorización de los concejos municipales. Y, por último, precisó que la pregunta formulada fue clara y precisa, por lo que no le asiste razón a la parte actora en la censura que plantea en este aspecto.

1.4.7 Municipio de El Santuario – Antioquia[13]

El apoderado del citado municipio se opuso a las pretensiones de las demandas, con base en los siguientes argumentos:

[12] Anotación 54 (proceso 2025-00156-00).
[13] Anotación 68 (proceso 2025-00156-00).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Indicó que el hecho que los conceptos de Senado y Cámara fueran remitidos por fuera del plazo señalado en el literal g) del artículo 8.º de la Ley 1625 de 2013, no vicia de nulidad la convocatoria que hizo la RNEC por cuanto: **(i)** no son vinculantes de acuerdo con lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C - 072 de 2014; **(ii)** para el momento de la expedición de la Resolución 6866 de 2025, ya se contaba con dichos documentos; **(iii)** no hacen parte de los requisitos que de acuerdo con el literal c) de dicho artículo debe revisar el órgano electoral antes de proferir la resolución de convocatoria a la consulta popular.

Afirmó que para convocar a la consulta popular no eran exigibles las autorizaciones de los respectivos concejos municipales, pues tal requisito no está contemplado en la Ley 1625 de 2013, debiendo primar el principio de especialidad que, en este caso, sugiere no aplicar las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015. Además, recalcó que las formalidades requeridas son únicamente las contenidas en los literales a) y b) del artículo 8.º de la Ley 1625 de 2013.

En punto a la indebida formulación de la pregunta, precisó que esta no deja lugar dudas respecto a que se está consultando a los ciudadanos sobre si están o no de acuerdo con la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, precisando además qué municipios la integrarían. Agregó que se trata más de una discusión semántica, que no tiene la virtualidad de anular la resolución en cuestión.

1.4.8 Municipio de San Vicente de Ferrer – Antioquia[14]

La apoderada del referido municipio se opuso a las pretensiones de las demandas bajo los mismos argumentos esbozados por el municipio de La Unión, en punto al carácter perentorio de los términos que establece la Ley 1635 de 2013, la no obligatoriedad de obtener un pronunciamiento previo a la consulta popular por parte de los concejos municipales y la claridad de la pregunta formulada bajo ese mecanismo democrático.

1.4.9 Gobernación de Antioquia[15]

El apoderado del mentado ente territorial se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

Respecto a los conceptos de las respectivas células legislativas del Congreso de la República que extraña la parte actora, dijo que ningún aparte de la norma que se

[14] Anotación 77 (proceso 2025-00156-00).
[15] Anotación 79 (proceso 2025-00156-00).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

alega vulnerada exige que se deban tener al momento de radicar la solicitud ante la RNEC, pues tan solo impone que el proyecto sea enviado, tal como sucedió en el presente caso. Diferente es que las correspondientes comisiones lo remitan con posterioridad al término legal, lo cual no podría viciar de nulidad el acto aquí demandado conforme lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-072 de 2014.

1.5 Trámite procesal

En proceso radicado con el número 2025-00317-00 se expidieron estos autos: (i) 7 de octubre de 2025, se admitió la demanda y se corrió traslado de la medida cautelar solicitada; (ii) auto del 31 de octubre de 2025, en el cual se declaró la carencia actual de objeto frente a la medida pedida y, (iii) 27 de enero de 2026, que remitió el expediente a secretaría para eventual acumulación.

En cuanto al proceso con radicado 2025-00156-00 se emitieron los siguientes autos: (i) 26 de septiembre de 2025, se admitió la demanda y se corrió traslado de la medida cautelar solicitada; (ii) auto del 21 de octubre de 2025, no repuso la admisión de la demanda; (iii) 22 de octubre de 2025, ordenó notificar al gobernador del departamento de Antioquia y, (iv) auto del 6 de noviembre de 2025, que declaró la carencia actual de objeto frente a la medida cautelar solicitada[16].

A través de auto de 11 de febrero de 2026, se decretó la acumulación de los procesos y se ordenó a la Secretaría que, una vez surtida la notificación de esa decisión, remitiera al magistrado sustanciador los procesos acumulados para que continuara con el trámite respectivo.

Por auto del 9 de abril de 2026, se declararon no probadas las excepciones previas de ineptitud sustantiva de la demanda y falta de legitimación en la causa por pasiva[17]; se dio aplicación a la figura de la sentencia anticipada; se tuvo como pruebas las documentales allegadas por los sujetos procesales; se fijó el litigio en los términos que más adelante se citará y, finalmente, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión.

1.6. Alegatos de conclusión

Los sujetos procesales rindieron sus alegatos de conclusión en los siguientes términos:

[16] Esto por cuanto el acto demandado no estaba surtiendo efectos, dado que el trámite de la consulta popular fue suspendido por la RNEC, mediante Resolución 13599 del 27 de octubre de 2025.
[17] Propuestas por los apoderados del municipio de El Santuario y la gobernación de Antioquia.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

La RNEC, los apoderados de los municipios de Santuario, La Ceja, El Carmen de Viboral, El Retiro y La Unión, así como el del departamento de Antioquia, reiteraron los argumentos expuestos en las contestaciones de las demandas.

Por su parte, al apoderado del municipio de La Ceja, además de defender la legalidad del acto acusado, alegó que en el presente caso se configura la carencia actual del objeto por cuanto el trámite ya había terminado y una ineptitud sustantiva de la demanda en razón a que se pretende la nulidad de un acto de trámite.

A su turno, el señor Alejandro Arcila Jiménez insiste en que se debe declarar, además de la ilegalidad del acto acusado, la pérdida de fuerza de ejecutoria de este[18].

1.7 Concepto del Ministerio Público[19]

La procuradora séptima delegada ante esta corporación solicitó negar las pretensiones de la demanda con base en los siguientes argumentos:

Una vez efectuada una reseña de la normatividad y la jurisprudencia que rige el tema de las consultas populares, se refirió a la exigencia del concepto de las Comisiones de Seguimiento Territorial de Senado y Cámara, frente al cual, enfatizó en que tal requisito no tiene carácter vinculante, tal como se precisó en la sentencia C-072 de 2014, proferida por la Corte Constitucional.

De otro lado, precisó que las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 no son aplicables a la consulta que se convoca para crear un área metropolitana, habida cuenta de que es la Ley 1625 de 2013 la norma especial y preferente para dichos efectos. Por tanto, dijo que ese mecanismo democrático debe atender tan solo las exigencias formales contempladas en el artículo 8 de esta última ley.

En cuanto a la presunta indebida formulación de la pregunta, dijo que la apreciación subjetiva del demandante no evidencia una infracción al ordenamiento jurídico aplicable, ni cuenta con la entidad suficiente para estructurar, a partir de ella, la causal de nulidad invocada.

Por último, en punto a la simultaneidad de sesiones, indicó que de conformidad con los artículos 53 y 63 de la Ley 5 de 1992, la Comisión de Vigilancia del Proceso de

[18] Como sustento de esta petición, cita la sentencia del 10 de septiembre de 2020 (Rad. 11001-03-28-000-2019-00046-00), en la que se declaró la carencia actual de objeto, por sustracción de materia, comoquiera que la fecha de elección no llevó a cabo la consulta popular dentro del término que establece el artículo 8, literal d), de la Ley 1625 de 2013.
[19] Actuación 109 del sistema de gestión judicial SAMAI.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Descentralización y Ordenamiento Territorial, tiene la naturaleza de ser una comisión especial, por lo que no estaría cobijada por la prohibición del artículo 93 de la Ley 5ª de 1992, pues esta disposición se refiere taxativamente a *«Las Comisiones Permanentes»*.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011[20] y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019, modificado por el Acuerdo 434 de 2024, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta es competente para pronunciarse de fondo en única instancia en el presente proceso acumulado.

2.2. Cuestiones previas

La Sala observa que el señor Alejandro Arcila Jiménez, en el escrito de los alegatos de conclusión, insiste en que se debe declarar la pérdida de fuerza de ejecutoria del acto acusado por haberse extendido el término máximo de cinco (5) meses que prevé el artículo 8º, literal d), de la Ley 1625 de 2013 sin que se hubiere celebrado la consulta popular desde su fecha de convocatoria. Frente a esto, se le recuerda que dicha solicitud, tal como el mismo lo reconoce, ya fue objeto de pronunciamiento en el auto del 11 de febrero de 2026, razón por la cual, tendrá que estarse a la resuelto en esa ocasión.

Ahora bien, el solicitante resalta que en esa ocasión no se dispuso en la parte resolutiva de la providencia un numeral en el que se negara esa solicitud, sin embargo, se aclara que dicho asunto fue tratado como una cuestión previa que, en la práctica judicial, implica la resolución de la petición en ese mismo acápite, sin necesidad de que se disponga algo en el apartado de «RESUELVE».

En similar sentido, el apoderado del municipio de La Ceja alega la ocurrencia del fenómeno de la *«carencia actual de objeto»*, en cuanto no se puede pretender *«la*

[20] Artículo 149. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (…) 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

nulidad de una convocatoria sobre un evento ya ocurrido y consolidado…un proceso participativo ya ejecutado por la administración y la ciudadanía», alegato que, de cierta manera, resulta extraño si se tiene en cuenta que no hay prueba de que la consulta popular se haya realizado, sino más bien, que aún se encuentra en los trámites previos al certamen electoral, tal como se advierte de la Resolución 1846 de 18 de febrero de 2026, expedida por la RNEC, que da cuenta que la consulta se llevará a cabo el 26 de julio de 2026[21].

Por último, el apoderado de ese mismo municipio alega la configuración de una ineptitud sustantiva de la demanda por pretenderse la nulidad de un acto que considera de mero trámite, frente a lo cual, se le precisa que no es el momento oportuno para ejercer este mecanismo de defensa, pues ello debió ser alegado con la contestación de la demanda, olvido que no puede suplirse en la etapa de alegatos de conclusión. Sin perjuicio de esto, esa misma cuestión sí fue planteada oportunamente por el municipio de El Santuario y resuelta por el magistrado ponente de forma desfavorable, a través de auto del 9 de abril de 2026, por lo que el representante de La Ceja deberá estarse a lo resuelto en esta providencia.

2.3. El acto acusado

El acto objeto de impugnación es la Resolución 6866 del 10 de junio de 2025 *«Por la cual se convoca a los ciudadanos 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", expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil en ejercicio de sus funciones.»*.

2.4. Problema jurídico

De conformidad con la fijación del litigio efectuada en el auto del 9 de abril de 2026, el problema jurídico se circunscribe a determinar:

> (…) si, como lo señalan los demandantes, el acto acusado fue expedido con infracción a norma superior, desviación de poder, en forma irregular y con falta de motivación, por cuanto aducen que: (i) Los conceptos de Cámara y Senado no fueron radicados con la solicitud interpuesta ante la RNEC y, de contera, fueron expedidos extemporáneamente; (ii) No existió autorización de los concejos municipales respectivos para que conceptuaran sobre la viabilidad de la consulta popular; (iii) La pregunta que se formularía a los ciudadanos se estructuró

[21] Al respecto, véase los actos administrativo allegados por la RNEC que dan cuenta del devenir del trámite de consulta popular (Anotación 101 de SAMAI – Rad. 2025-00156-00).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

incorrectamente y (iv) El concepto emitido por la comisión pertinente del Senado se discutió y aprobó en simultáneo con una sesión plenaria de esa célula legislativa.

En orden a resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará, previamente, las siguientes temáticas: **(i)** la consulta popular en el marco de la creación de áreas metropolitanas y, **(ii)** caso concreto.

2.5. La consulta popular en el marco de la creación de áreas metropolitanas

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política, *«Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (…) 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos,* ***consultas populares*** *y otras formas de participación democrática.»*. A su turno, el artículo 103 *ibidem*, contempló los diferentes mecanismos de participación que el pueblo puede ejercer en ejercicio de su soberanía, en los cuales incluyó la consulta popular, a la vez que estableció que su reglamentación estaría a cargo del legislador.

En cumplimiento de ese mandato constitucional, el legislador expidió La Ley Estatutaria 134 de 1994[22] en cuyo artículo 8º definió la consulta popular como *«[…] la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto».*

Vale la pena precisar que en el artículo 53 de dicho compendio normativo se previó la obligatoriedad de presentar ante la instancia correspondiente –Congreso de la República, Asamblea, Concejo y Junta Administradora Local– el texto que se pretende someter a decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, con el fin de que el respectivo colegiado expidiera un concepto que, en caso de ser desfavorable, impediría continuar con el trámite del procedimiento democrático.

Esa misma norma contempla que *«El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.»*. De ahí que, una decisión desfavorable a la iniciativa, esto es, que se declare su inconstitucionalidad, tiene la virtud de dar por terminado ese trámite.

[22] «Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Al margen de lo anterior, la Ley 134 de 1994, en procura de armonizar su texto con el artículo 319 constitucional que se analizará a continuación, no tuvo intención de constituir cláusulas restrictivas o limitantes en punto a las exigencias que se requieren para tramitar una consulta popular, pues en su artículo 51 fue expresa en disponer que: «*Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales*».

Ahora bien, en materia de áreas metropolitanas, el constituyente se preocupó desde un principio por dotarlas de un régimen normativo especial en los siguientes términos:

> **ARTICULO 319.** Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.
>
> La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; **y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios**.
>
> Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.
>
> Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley. (Negrillas de la Sala)

De acuerdo con la norma transcrita, el texto superior atribuyó al legislador la potestad de fijar un régimen administrativo y fiscal de carácter especial, así como estructurar la forma de convocar y realizar las consultas populares que tuvieran como único fin decidir la vinculación de los municipios que integrarían esa área metropolitana.

Y fue en desarrollo de esa habilitación superior que el legislador expidió la Ley Orgánica 1625 de 2013, en la que estableció el régimen político, administrativo y fiscal actualmente aplicable a las áreas metropolitanas, como expresión de la autonomía reconocida en el texto superior. De otro lado, estructuró las formalidades

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

propias de la consulta popular que se convoque para esos efectos y la forma de realizarla en los siguientes términos:

> **ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIÓN**. Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de Área Metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:
>
> a) Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana;
>
> b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: Los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación;
>
> c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular. La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular;
>
> d) La fecha para realizar la consulta popular en ningún caso será inferior a tres (3) meses, ni superior a cinco (5) meses a partir de que se haya decretado la convocatoria y sea publicada en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este lapso deberá difundir periódicamente el llamamiento a consulta popular a través de los medios masivos de comunicación que tengan mayor impacto en los municipios interesados;
>
> e) <Literal modificado por el artículo 1 de Ley 1993 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco (5) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.
>
> f) Cumplida la consulta popular, en cada uno de los municipios donde fuera aprobado el proyecto de conformidad con el literal e), los respectivos alcaldes y los presidentes de los concejos municipales protocolizarán en la Notaría Primera del municipio núcleo, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario;

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> g) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> Previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en un término no mayor a un (1) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios.

Así entonces, la norma transcrita previó de forma muy precisa diferentes aspectos atinentes a la constitución de las áreas metropolitanas, de tal manera que fue claro en señalar la legitimidad frente a este tipo de iniciativas; los requisitos formales mínimos que deben cumplirse en punto al proyecto de constitución; la autoridad encargada de velar por la acreditación de esas exigencias; los plazos para efectuar esa verificación y realizar la consulta popular; la votación necesaria para su aprobación; la remisión del proyecto al Congreso de la República, entre otros aspectos.

En suma, la ley se preocupó en demasía por estructurar, de forma detallada y pormenorizada, todo el procedimiento de constitución de las áreas metropolitanas desde el inicio de su trámite hasta la declaratoria de los resultados, lo que se entiende de cara al carácter especial que a este tipo de conjunciones territoriales le dio el constituyente de 1991.

Posteriormente, se expidió la Ley Estatutaria 1757 de 2015[23], cuyo artículo 1.º indicó que su objeto era regular *«la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.»*. No obstante, pese a tal amplitud de su campo de aplicación, ese mismo precepto aclaró que *«[l]a regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.»*.

Este último aparte, permite entrever que no fue intención del legislador agotar o compendiar en su contenido todas las expresiones democráticas originadas en la voluntad popular o en la administración pública, pues reconoce la existencia de otros escenarios de participación y expresión que tienen un distintivo espacio en el ordenamiento jurídico colombiano, verbi gracia, las consultas populares que se erigen exclusivamente para efectos de constituir un área metropolitana.

[23] «Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Tal visión de las normas aquí estudiadas es la que la Corte Constitucional ha adoptado de tiempo atrás, por ejemplo, en la Sentencia C-150 de 2015, en la que señaló que: *«Para la regulación de la consulta popular territorial pueden concurrir disposiciones estatutarias o las integradas al Estatuto General de la Organización Territorial, según ello se encuentra establecido en el artículo 105 de la Constitución. De esta manera, la reserva de ley estatutaria no se activa en lo relativo a estas consultas territoriales con la misma fuerza en que ocurre respecto de los otros mecanismos de participación (…)»*. Y en la C-053 de 2019, en la que precisó: *«En efecto, el artículo 105 es claro en señalar: (i) que es a través del estatuto general de la organización territorial, que como señaló anteriormente ha sido leído por esta Corporación como una ley orgánica de ordenamiento territorial, la que debe señalar los requisitos y formalidades en que los gobernadores y alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares (…)»*.

Acorde con lo expuesto, es dable afirmar que el mecanismo de la consulta popular en el marco de la creación de áreas metropolitanas tiene una fisionomía propia y especial, distinguible de esa misma figura que prevén las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.

2.6. Caso concreto

Bajo el anterior marco normativo y jurisprudencial, la Sala analizará en los siguientes numerales las diferentes censuras planteadas por los demandantes, las cuales se identificarán conforme a la misma literalidad en la que se sistematizaron en el resumen del concepto de la violación:

2.6.1. *«Los conceptos de Cámara y Senado requeridos para constituir el Área fueron extemporáneos»* y *«Los conceptos de las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Cámara y Senado se obtuvieron con posterioridad a la radicación del proyecto de constitución del Área Metropolitana ante la Registraduría»*

Frente a estos reparos, se recuerda que los demandantes censuran, por un lado, que dichos conceptos se hayan emitido por fuera del mes –contando desde su petición– que impone el artículo artículo 8.º, literal g), de la Ley 1625 de 2013, pues advierten que el Senado tardó 3 meses y medio para expedirlo y la Cámara de Representantes 5 meses y un día; agregaron que la RNEC ni siquiera los tuvo en cuenta al certificar el cumplimiento de formalidades, pese a que, si bien no eran vinculantes, sí resultaban obligatorios para tramitar la consulta popular.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

De otra parte, adujeron que los interesados, con anterioridad a la radicación del proyecto ante la autoridad electoral, debieron tramitar, obtener y adjuntar a esa petición los mentados conceptos, razón por la cual, la RNEC debió rechazar la solicitud. Además, que los promotores allegaron esos conceptos por cuenta propia, pues el Senado envió el suyo y el de Cámara no existía para cuando la Registraduría avaló el cumplimiento de requisitos.

Al respecto, la sala electoral debe dejar por sentado si la formalidad que establece el artículo 8.º, literal g), de la Ley 1625 de 2013, se erige como un verdadero imperativo o elemento sustancial de la petición que inicia el trámite y de los actos que validan el cumplimiento de requisitos y la convocatoria misma a consulta popular, de tal manera que su inobservancia derive en un vicio de nulidad que afecta la validez de ese acto; aspecto que, se anticipa, ya ha sido dilucidado por la jurisprudencia constitucional.

En efecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-072 de 2014, condicionó la exequibilidad de la norma en comento con base en los siguientes argumentos:

> (…) la garantía de los municipios de ejercer con autonomía las competencias que les corresponden (num 2 Art 287 C.P), implica tanto ejercerlas libre de toda injerencia ajena a sus propios intereses, como también ejercerlas con el propósito de organizarse con otros municipios como una unidad administrativa, valga decir como un área metropolitana. Y este propósito debe depender únicamente de la voluntad de quienes agencian intereses municipales. Así, el trámite de su conformación no puede supeditarse a la autorización de entes distintos a los entes locales, pues ello vulneraría su autonomía.
> (…)
> 28.- También se desborda el marco de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en el que se despliega la garantía de autonomía territorial, si la mencionada exigencia se configura en un concepto vinculante para que se elabore el proyecto de constitución del Área Metropolitana o para que la Registraduría Nacional del Estado Civil convoque a la consulta popular solo si éste es favorable.
> (…)
>
> De igual manera, la sola obligación de remitir el proyecto de constitución del Área Metropolitana a las mencionadas Comisiones, resulta una fórmula idónea para poner en conocimiento a estas instancias sobre los procesos de descentralización y organización territorial. (…) Y, en respeto del principio de subsidiariedad, la intervención de las Comisiones aludidas, con el alcance explicado, es decir sin requerir de ellas un concepto favorable a la constitución de un área metropolitana para que ésta sea posible, reconoce que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.
>
> (…)

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> Para la Corte Constitucional la norma acusada [artículo 8.º, literal g)] sugiere una alternativa: (i) Se debe entender que cuando el literal c) expresamente dispone que el proyecto de constitución del área metropolitana se entregue a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), es decir la verificación de la iniciativa y la verificación del contenido del proyecto, y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, proceda a convocar la consulta popular; -ante la consagración textual de esto en el aludido literal c) se insiste- entonces no puede asumirse que existe algún requisito adicional para que se elabore el proyecto de constitución del Área Metropolitana ni para que se convoque la consulta popular, por lo cual del resultado de la última dependerá en definitiva la conformación del ente administrativo territorial. Por ello, el concepto regulado en el literal g) no podría entenderse, justamente, como un requisito adicional para que se elabore el proyecto en cuestión y la Registraduría lo verifique y proceda a convocar la respectiva consulta popular.

Acorde con lo anterior, la Corte Constitucional declaró exequible el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, *«bajo el entendido que en la elaboración del proyecto de constitución del Área Metropolitana y el cumplimiento de la obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de convocar la consulta popular en los términos del literal c) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, el concepto previo rendido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes,* ***no obliga****» (Negrillas de la Sala)*.

En este orden de ideas, es diáfano el artículo 8, literal c), de la Ley 1625 de 2013, al prescribir que la RNEC debe velar por el cumplimiento de los requisitos contenidos en los literales a) y b) de la citada norma, estos son, la legitimidad de la iniciativa y la presentación del proyecto de constitución del área metropolitana donde se precise los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación. Por consiguiente, los actos de validación formal que efectúa el órgano electoral al inicio del trámite y al expedir el acto de convocatoria, no están limitados por la existencia o favorabilidad del concepto de las ya mencionadas comisiones de las dos células legislativas del Congreso de la República.

Desde luego, lo anterior no releva a los interesados de cumplir la obligación contenida en el literal g)[24]; sin embargo, no puede interpretarse que, por el hecho de que la norma indique que tal actuación debe surtirse *«[p]reviamente a la*

[24] «g) Previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en un término no mayor a un (1) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios.».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

radicación del proyecto ante la Registraduría», esta se convierta en una especie de solemnidad que deba acreditarse ante la autoridad electoral, so pena de rechazo de la petición. En palabras de la Corte Constitucional, en la sentencia transcrita en párrafos anteriores: *« no podría entenderse, justamente, como un requisito adicional para que se elabore el proyecto en cuestión y la Registraduría lo verifique y proceda a convocar la respectiva consulta popular »*.

Se insiste, que, en los términos de la Corte Constitucional, tal remisión a las comisiones del Congreso de la República tiene como finalidad materializar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deben regir las relaciones intergubernamentales, con el fin de obtener unos conceptos que, por regla general, no condicionan el actuar de la RNEC, ni mucho menos la voluntad ciudadana o administrativa de tramitar una consulta popular, sino que más bien sirven de referente o criterio de orientación para el futuro votante.

Además, tampoco afecta la validez del acto demandado el hecho que hayan sido las diferentes cámaras del Congreso las que hayan remitido directamente esos conceptos a la RNEC y no los peticionarios, pues la carga que impone el literal g) del artículo 8 de la ley 1625 de 2013 se agota con la remisión, por parte de estos últimos, del proyecto de área metropolitana a las citadas comisiones especiales.

Ahora bien, en punto al incumplimiento del término *«no mayor a un (1) mes»* que prevé el mentado literal g) para que las comisiones emitan sus respectivos conceptos, se precisa que es un aspecto accesorio que corre la misma suerte del concepto, bajo el entendido que, si bien ese elemento temporal hace parte del trámite previo a la radicación de la solicitud de convocatoria a consulta popular, su inobservancia no tiene la virtud de viciar la legalidad del procedimiento administrativo, sin que esto demerite la importancia que el legislador le imprimió en procura de materializar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Lo anterior, aunado a que: **(i)** la norma en comento no estableció consecuencia alguna ante la falta de atención del plazo por parte de las autoridades obligadas y, **(ii)** en todo caso,

Así las cosas, la Sala concluye que no prospera la censura estudiada en este numeral.

2.6.2 *«No se agotaron los requisitos de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 para convocar a una consulta popular municipal al no haber autorización de los Concejos Municipales para celebrar las mismas»*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Bajo este rótulo, la parte actora parte de la premisa que la Ley 1625 de 2013 tan solo definió el funcionamiento de las áreas metropolitanas, pero no reglamentó el mecanismo de consulta popular que precede a su creación, razón por la cual, se debe acudir a las Leyes 134 de 1994 (art. 53) y 1757 de 2015 (art. 32), conforme a las cuales era necesario: **(i)** someter la iniciativa a consulta a debate al interior de los concejos municipales con el fin de que aprobaran o negaran el trámite de ese mecanismo y, de ser positiva la decisión, **(ii)** remitir el texto al tribunal contencioso administrativo para que se pronuncie sobre su constitucionalidad.

Tal como sucedió en el estudio del anterior cargo, la Sala advierte que tal punto de controversia ya fue objeto de pronunciamiento cuyo sustento se acoge nuevamente en la presente providencia. En efecto, mediante sentencia del 10 de septiembre de 2020, MP Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00046-00[25], se precisó:

> (…) A diferencia de lo expuesto por los actores, la constitución del área metropolitana está regulada por la Ley 1625 de 2013 que estableció el procedimiento mediante el cual puede hacerse la convocatoria y llevarse a cabo la consulta popular para tales efectos, como lo señaló el artículo 319 de la Constitución al asignar la expedición de esta normatividad al legislador orgánico.
>
> El artículo 8º indicó que la convocatoria que haga el registrador nacional para la consulta popular con fines de integración del área metropolitana deberá estar precedida de la verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en sus literales a) y b), es decir la iniciativa para promover el proyecto y la información mínima que deberá aportarse sobre los municipios que harán parte de la entidad asociativa territorial, el municipio que será núcleo y las razones que justifican la creación.
>
> Al margen de estas exigencias, la Ley 1625 de 2013 no incluyó como condiciones para la convocatoria y realización de la consulta popular el concepto previo y favorable de los concejos de los municipios involucrados en el proceso, ni el trámite de revisión de constitucionalidad por parte del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la región que aspira a convertirse en nueva entidad administrativa.
>
> Lo anterior lleva a concluir que los artículos 53 de la Ley Estatutaria 134 de 1994 y 32 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 no resultan aplicables a la consulta popular que sea convocada para la integración del área metropolitana, puesto que dicho mecanismo de participación tiene que sujetarse a lo establecido en la norma especial que regula esta materia, como es la Ley Orgánica 1625 de 2013.
>
> Por su carácter especial y por la naturaleza jurídica fijada por la Constitución, la ley orgánica que regula particularmente la consulta popular para las áreas

[25] El análisis normativo efectuado en este precedente fue nuevamente acogido por esta Corporación: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 5 de junio de 2025, MP Gloria María Gómez Montoya, Rad. 11001-03-28-000-2024-00192-00.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> metropolitanas prevalece en su aplicación sobre las normas estatutarias que desarrollan esta herramienta democrática para otros fines en el mismo orden territorial.

Así entonces, el análisis sistemático de los artículos 105[26] y 319[27] de la Constitución Política y 8.º de la Ley 1625 de 2013, impone a esta sala electoral acudir al principio de especialidad, conforme al cual debe preferirse aquellas disposiciones que regulen de manera particular una situación jurídica frente a previsiones más generales. Bajo este postulado, es claro que no eran exigibles los conceptos favorables de los distintos concejos municipales, ni tampoco la declaratoria de constitucionalidad por parte del respectivo tribunal administrativo.

Lo anterior, resulta coherente con lo dicho por la Corte Constitucional, justamente, en la providencia que cita uno de los demandantes para hacer valer la tesis que aquí se desestima. Así, esa alta corporación, en Sentencia C-150 de 2015, precisó:

> 5.4.2. Reglas jurisprudenciales en la consulta popular.
>
> 5.4.2.1. Inexistencia de una reserva estatutaria estricta para la regulación de las consultas populares territoriales
>
> Para la regulación de la consulta popular territorial pueden concurrir disposiciones estatutarias o las integradas al Estatuto General de la Organización Territorial, según ello se encuentra establecido en el artículo 105 de la Constitución. De esta manera, la reserva de ley estatutaria no se activa en lo relativo a estas consultas territoriales con la misma fuerza en que ocurre respecto de los otros mecanismos de participación, dado que para esas consultas existe una competencia legalmente repartida.

Por último, la sala no admite la remisión que hace la parte actora al parágrafo 5.º, literal c) del artículo 8.º de la Ley 1625 de 2013[28], pues se trata de un precepto que

---

[26] «Art. 105. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.»

[27] «Art. 319. (…) La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; **y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios**.» (Negrillas y subrayas de la Sala).

[28] «PARÁGRAFO 5o. Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas:
(…)
c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

regula de forma especial la constitución de áreas metropolitanas integradas por ciudades capitales y municipios circunvecinos; supuesto que fue adicionado a esa norma por la Ley 2082 de 2021, bajo una teleología o principios seguramente diferentes y que no son del caso analizar en el *sub examine*.

Acorde con lo anterior, no prospera la censura estudiada en este numeral.

2.6.3 *«La pregunta que se hará en la consulta popular está formulada de manera incorrecta violando el alcance de la misma»*

Se recuerda que la parte actora aduce que la pregunta formulada en la consulta popular es imprecisa, pues indaga al ciudadano en punto a la conformación del área metropolitana, en lugar de limitarse a auscultar su voluntad de cara a si desea que su municipio integre esa entidad político-administrativa, pues el artículo 8.º de la Ley 1625 de 2013, habla de la mayoría de los votos de *«cada uno de los municipios»*.

Para resolver esta censura resulta necesario traer a colación la literalidad de la pregunta que se pretende formular en la consulta popular:

> ¿Está usted de acuerdo con la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, que estaría conformada por los municipios del Carmen de Viboral (sic), El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrer?

Ahora bien, la supuesta irregularidad que advierte del acto demandado parte de una equivocada lectura de la norma que se alega vulnerada y de la cual deriva unos supuestos parámetros legales, los cuales, vale la pena precisar, no existen en la Ley 1625 de 2013. Por el contrario, el precepto en cita alude a la mayoría necesaria para la aprobación de la consulta y no a un tema de lineamientos de la pregunta.

A propósito de este tema, resulta de suma importancia traer a colación la sentencia de la Corte Constitucional C-551 de 2003[29], en la que se estableció la siguiente regla que resulta transversal a los diferentes mecanismos de participación en los que se formulen preguntas a la ciudadanía:

> 132- Puede suceder que según los términos en que sean redactadas las preguntas, éstas puedan ser manipulativas o directivas de la voluntad del ciudadano, inductivas de la respuesta final, tendenciosas o equívocas, lo cual puede conducir a la desinformación, al error, o a una falsa percepción del fenómeno político. Para la Corte es evidente que este tipo de preguntas mengua de manera significativa las

realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.»

[29] Dicha postura fue reiterada por esa alta corte en sentencia C-150 de 2015.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

condiciones de libertad del sufragante y obviamente desconoce la exigencia de lealtad.

De cara a lo anterior, la Sala observa que la simpleza en la redacción de la pregunta transcrita en párrafos anteriores redunda en la claridad que debe tener el votante, pues el ciudadano que lee ese interrogante y habita en La Ceja, por dar un ejemplo, por mera intuición fijaría su atención en el nombre de su municipio y la eventual posibilidad de que este haga o no parte de esa área metropolitana de cara a su voto favorable o no.

Acorde con lo anterior, la Sala concluye que no prospera la censura estudiada en este numeral.

2.6.4 ***«Vicio de procedimiento insubsanable por sesiones simultáneas», «Falsa motivación y motivación aparente del acto administrativo»*** **y** ***«Violación del debido proceso administrativo»***

Conforme a estas supuestas irregularidades, se censura que el acto impugnado se apoyó en un *«concepto previo»* del Senado de la República desprovisto de validez, por ser discutido y aprobado por la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial[30] al mismo tiempo en que se llevaba a cabo una sesión de la plenaria de la citada célula legislativa[31], circunstancia que contraría los artículos 83 y 93 de la Ley 5ª de 1992.

Frente a este aspecto, la Sala debe recordar que dicho concepto materializa los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, pero en manera alguna hace parte de los requisitos legales que el legislador previó y que son validados por la RNEC con posterioridad a la radicación de la solicitud. Así entonces, esa falta de consustancialidad del concepto emitido por las respectivas comisiones de Cámara y Senado, en el marco de la constitución de áreas metropolitanas, conlleva a que la supuesta irregularidad advertida no tenga la vocación de viciar el acto aquí demandado.

En todo caso, esta Sala coincide con el estudio normativo que efectuó el Ministerio Público, en cuanto: **(i)** el artículo 53 de la Ley 5ª de 1992 distingue entre Comisiones Constitucionales Permanentes, Comisiones Legales, Comisiones Especiales y Comisiones Accidentales; **(ii)** el artículo 93 *ibidem* prevé que *«Las Comisiones Permanentes tendrán sesiones en horas que no coincidan con las plenarias, con las*

[30] Se informa que el registro de asistencia de los congresistas que integraban esa comisión abrió a las 08:47 a. m., y la votación se produjo entre las 09:56 y 09:59 a. m.
[31] Se informa que el registro de asistencia se abrió a las 09:09:26 am y sesionó hasta las 16:17:15 p. m.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

características que señala el presente Reglamento» (Subrayas propias) y, **(iii)** el artículo 63 de la citada ley concibe como comisión especial aquella encargada de la vigilancia del proceso de descentralización y ordenamiento territorial, esto es, de la que habla el literal g) del artículo 8.º de la Ley 1625 de 2013.

Así entonces, la comisión especial en cita no estaría cobijada por la prohibición contenida en el artículo 93 *ibidem*, pues esta disposición se refiere de forma taxativa a las *«comisiones permanentes»*.

Acorde con lo expuesto, la Sala no encuentra prosperidad alguna en esta última censura analizada.

2.7. Conclusión

En la medida que no se configuraron ninguno de los vicios alegados por los demandantes, la sala negará las pretensiones de la demanda.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de las demandas acumuladas, tendientes a obtener la nulidad de la Resolución 6866 del 10 de junio de 2025 *«Por la cual se convoca a los ciudadanos 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", expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil en ejercicio de sus funciones.»*.

SEGUNDO: Reconocer personería al abogado Elkin Yesid Salazar Echeverry, identificado con cédula de ciudadanía 15.430.185 y tarjeta profesional 132.511 del C. S. de la J., para actuar como apoderado del municipio de La Ceja (Antioquia), conforme al poder que obra en el expediente digital.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Aclara voto
PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

Aclara voto
GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

"Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081".

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com