



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

**Referencia:** NULIDAD  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2019-00046-00  
**Demandante:** JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO  
**Demandado:** REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

**AUTO**

---

Procede el Despacho a resolver la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución 11297 de septiembre doce de 2019, expedida por el registrador nacional del estado civil, solicitada por los actores en escrito anexo a la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor Jorge Alberto Gómez Gallego en nombre propio y los señores Alejandro Arcila Jiménez, Vicente Arcila Giraldo, Juliana Bernal Palacio, Carlos Ignacio Osorno Uribe, Luis Gonzalo García Espinosa y Javier Ignacio García García, por intermedio de apoderado judicial, demandaron la nulidad de la Resolución 11297 de septiembre doce de 2019 mediante la cual el registrador nacional del estado civil convocó a los ciudadanos de los municipios de El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral a consulta popular, el quince de diciembre del año en curso, con fines de constituir el área metropolitana del oriente antioqueño.

**2. La solicitud de suspensión provisional**





El grupo de actores consideró que el acto acusado desconoció las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, que regulan los mecanismos de participación ciudadana.

Explicó que la Registraduría Nacional convocó a la consulta popular sin contar con el concepto previo de diez de los trece concejos municipales y además obvió el concepto negativo de tres de esas corporaciones, como El Carmen de Viboral, Guatapé y Granada.

Resaltó que el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 estableció como obligatorio el citado concepto previo del Concejo, aunque la iniciativa sea del gobernador o del alcalde.

Destacó que dicho mandato fue complementado por el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015 en cuanto a los términos en que tenían que ser resueltos los proyectos de consulta popular por parte de las corporaciones públicas de las entidades territoriales.

Añadió que si bien es cierto que las áreas metropolitanas están reguladas por la Ley 1625 de 2013, también lo es que el objeto y el tipo de la norma no pretendían establecer las reglas del mecanismo de participación requerido para la creación de esas áreas.

Precisó que la única norma que puede adoptar la regulación sobre derechos fundamentales como la participación es la ley estatutaria y adujo que en esta materia solo existen dos leyes, que dispusieron la obligatoriedad del concepto del Concejo Municipal.

Indicó que en caso de estimar “[...] que la Ley 1625 de 2013 efectivamente cambiaba las reglas del mecanismo de Consulta Popular para el caso específico de las Áreas Metropolitanas, la ley 1757 de 2015 revirtió dichos cambios y prevalece al ser posterior y ser la idónea para tratar la materia”.

Aseguró que el criterio de interpretación expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2015 es que la reglamentación del mecanismo es aplicable a todos los casos en los que sea menester realizar las consultas populares, incluyendo el asunto de las áreas metropolitanas.

Subrayó que la Registraduría Nacional tampoco cumplió la obligación de remitir el texto de la consulta al Tribunal Administrativo para el control jurisdiccional previo como lo ordena el artículo 53 de la Ley 134 de 1994, al tiempo que afirmó que la suspensión provisional evita un posible detrimento patrimonial en que podría incurrir el organismo “[...] al realizar una Consulta Popular que adolece de nulidad por violación al proceso de convocatoria”.





### 3. Trámite de la solicitud

Mediante auto de octubre 18 del año en curso se dispuso correr traslado de la solicitud de medida cautelar, por el término de cinco días, al registrador nacional, a la señora agente del Ministerio Público, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al gobernador de Antioquia y a los alcaldes de los trece municipios convocados a la consulta popular con el fin de que manifestaran lo que estimaran pertinente. (f. 2).

### 4. Intervenciones

Surtido el traslado previsto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fueron presentadas tres intervenciones que pueden resumirse así:

#### 4.1. Departamento de Antioquia

Por intermedio de apoderado, advirtió que el régimen especial para la constitución de las áreas metropolitanas, ordenado por el artículo 319 de la Carta, fue materializado en la Ley Orgánica 1625 de 2013 que estableció que la consulta popular deberá ser convocada por la Registraduría Nacional, previa verificación de los requisitos fijados en dicha norma.

Precisó que el concepto previo de las corporaciones territoriales no fue determinado como condición para la convocatoria al mecanismo de participación previsto en la Ley 1625 de 2013 y subrayó que las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 no son aplicables, dada la regulación prevista en la norma especial.

Agregó que en sentencia C-072 de 2014, la Corte Constitucional declaró que no existen más requisitos que los estipulados en los literales a) y c) del artículo 8º de la Ley 1625 de 2013 para que la elaboración del proyecto de constitución del área metropolitana y para que sea convocada la consulta popular.

Indicó que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó que los requisitos para la integración del área metropolitana, incluyendo la convocatoria y realización de la consulta popular, corresponden a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que es la Ley 1625 de 2013, pues en criterio de la corporación la Ley 134 de 1994 no reguló las consultas de carácter interdepartamental ni intermunicipal.

Por consiguiente, solicitó no decretar la medida cautelar pedida por los actores.





## 4.2. Registraduría Nacional

Por conducto de apoderada, destacó la existencia de una disposición especial, como es la Ley 1625 de 2013, que establece la formación de las áreas metropolitanas y por esta razón debe aplicarse el principio de derecho según el cual la norma especial prima sobre la general.

Sostuvo que *“La interpretación según la cual, prima la Ley Especial y la creación de Áreas Metropolitanas no requiere de mayor ritualidad existiendo la convocatoria a la concurrencia de voluntades del constituyente primario, se encuentra igualmente respaldada bajo una interpretación hermenéutica de la propia Constitución”*.

Enfaticó que la Corte en la sentencia C-072 de 2014 declaró la exequibilidad condicional del literal g) del artículo 8º de la Ley 1625 de 2013, bajo el entendido de que en la elaboración del proyecto de constitución del área metropolitana y el cumplimiento de la obligación de la Registraduría Nacional de convocar la consulta popular, el concepto remitido por las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes no es obligatorio.

Luego de explicar detalladamente la regulación y el procedimiento aplicable a la constitución de las áreas metropolitanas, advirtió que en los imperativos normativos establecidos en la Constitución y en la Ley 1625 de 2013 no aparece estipulada ninguna prerrogativa referente a la emisión del concepto previo y favorable de los concejos municipales y las asambleas departamentales para la realización de la consulta popular especial.

Subrayó que en la citada norma que regula específicamente la figura de las áreas metropolitanas no está contemplado el requisito de revisión de constitucionalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de la pregunta que será consultada a la ciudadanía.

Resaltó que en las consultas populares especiales para la constitución de tales modalidades de asociación, debe tenerse presente lo dispuesto en la Ley 1625 de 2013 y no la regulación general de la Ley 1757 de 2015, por lo cual no está cumplido el presupuesto del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para la procedencia de la medida cautelar.

## 4.3. Municipio de El Retiro

Mediante apoderado, manifestó que en los argumentos de los actores no encuentra fundamentos jurídicos que justifiquen la suspensión provisional del acto acusado,





ya que fue expedido de acuerdo con los preceptos legales vigentes, en particular la Ley 1625 de 2013 cuyos requisitos fueron observados para la convocatoria.

Hizo énfasis en que la Ley 1625 de 2013 es norma especial y posterior en esta materia, lo cual hace que la Ley 134 de 1994 pierda vigencia en este aspecto y además no se trata de los mismos supuestos de hecho contemplados en la Ley 1757 de 2015, por cuanto rige consultas populares con objetivos y finalidades diferentes.

## **5. Concepto del Ministerio Público**

La procuradora séptima delegada ante esta corporación advirtió que respecto de la conformación de áreas metropolitanas, el artículo 319 de la Constitución señaló una regla especial en cuanto defirió al legislador orgánico y no al estatutario la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Explicó que en consecuencia, el Constituyente asignó precisamente al legislador orgánico la facultad de determinar las directrices para que sea convocada y llevada a cabo la consulta popular para la integración de áreas metropolitanas, que actualmente están contenidas en la Ley 1625 de 2013 relacionada con el ordenamiento territorial.

Subrayó que ante la existencia de ley orgánica que reguló especialmente la manera de convocar y realizar el mecanismo de participación para las áreas metropolitanas, no es procedente hacer la remisión a las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 porque no son aplicables a dicha consulta, pues prima ante las normas estatutarias.

Consideró que en la sentencia C-150 de 2015, la Corte Constitucional no indicó que la reglamentación contenida en la Ley 1757 de 2015 sea aplicable a todos los casos en que la consulta popular deba llevarse a cabo, incluyendo aquella de las áreas metropolitanas regida por la disposición especial, como lo indicó el grupo de actores.

Concluyó que la Ley 1625 de 2013 no señaló como requisito para la consulta popular que los concejos municipales emitieran concepto previo favorable, por lo cual no es exigible en la convocatoria hecha en el acto acusado para el área metropolitana del oriente antioqueño y por estas razones debe negarse la suspensión provisional.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**





Corresponde al Despacho resolver la medida cautelar solicitada por la parte actora de conformidad con lo establecido en los artículos 125, 233 y 243 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## 2. De la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos

En el capítulo XI del Título V de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno.

En materia de suspensión provisional, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos en los siguientes términos:

*“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos [...]”*

La Sección Quinta ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que puede ser presentada en escrito anexo.

Concretamente, en oportunidad anterior se estableció lo siguiente:

*“Entonces, las disposiciones precisan que la medida cautelar i) se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado -siempre que el/los cargo(s) estén comprendidos en la demanda y que se encuentre en término para accionar- o en la misma demanda, pero en todo caso que sea específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el concepto de violación y ii) al resolver se debe indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.*

[...]

*En este sentido, según lo allí dispuesto, existe la posibilidad de que en forma cautelar se suspendan los efectos jurídicos de los actos administrativos de naturaleza electoral, cuando se cumplan las siguientes exigencias: (i) que así lo pida*





*la parte actora en la demanda o con escrito anexo a la misma; (ii) que la infracción al ordenamiento jurídico surja de la valoración que se haga al confrontar el acto con las normas invocadas por el actor; y, (iii) que para ello pueden emplearse los medios de prueba aportados por el interesado<sup>1</sup>.*

De la interpretación armónica de las normas que rigen la figura se tiene que para que pueda decretarse la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo debe realizarse un análisis del mismo frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para verificar si hay violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el cual se cuente en ese momento procesal.

Lo anterior implica que el actor debe sustentar la solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto y que el juez o sala encargada de su estudio realice un estudio de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la solicitud para determinar la viabilidad de la medida.

No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional de los efectos del acto acusado, por cuanto debe analizarse en cada caso la implicación que tiene con el fin de establecer si tiene la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad.

Además, es necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de la solicitud de medida cautelar no implica prejuzgamiento, por lo cual nada obsta para que la decisión adoptada pueda variar en el curso del proceso e incluso la decisión final pueda ser diferente.

### 3. El caso concreto

El grupo de actores solicitó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 11297 de septiembre doce de 2019, mediante la cual el registrador nacional convocó a los ciudadanos de los municipios de El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral a consulta popular, el quince de diciembre del año en curso, con el propósito de constituir el área metropolitana del oriente antioqueño.

La petición de medida cautelar está sustentada en el posible desconocimiento de los artículos 53 de la Ley 134 de 1994 y 32 de la Ley 1757 de 2015, que

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, expediente 13001-23-33-000-2016-00070-01, providencia de junio tres de 2016, expediente 13001-23-33-000-2016-00070-01, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.



establecieron algunos requisitos especiales para la convocatoria de la consulta popular.

Según los actores, la violación de tales disposiciones tuvo lugar debido a que el registrador nacional no envió el texto de la consulta a los concejos de los trece municipios involucrados en la realización de este mecanismo de participación para el concepto previo, ni al Tribunal Administrativo competente para el control de constitucionalidad.

Observa la Sala que mediante la Ley Estatutaria 134 de 1994, el Congreso de la República dictó normas relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo la consulta popular en los niveles nacional, departamental, municipal y local.

En el artículo 53 estableció lo siguiente:

*“ARTÍCULO 53. CONCEPTO PREVIO PARA LA REALIZACIÓN DE UNA CONSULTA POPULAR. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.*

*El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, al concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si éste fuere desfavorable e gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. 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”.*

Posteriormente, por conducto de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 el Legislador también dictó varias disposiciones dirigidas a la promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, que incluyó el mecanismo de la consulta popular.

En el artículo 32, la norma señaló lo siguiente:

*“ARTÍCULO 32. CONCEPTOS PREVIOS. Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.*







*En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la de la convocatoria a plebiscito o a Consulta Popular Nacional.*

*Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9º de la presente ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla”.*

Así, es claro que las leyes dos estatutarias que regulan los mecanismos de participación democrática establecieron dos requisitos especiales para la consulta popular: el concepto previo y favorable que debe rendir el Concejo Municipal y el control judicial, también previo, que debe ejercer el correspondiente Tribunal Administrativo.

En el expediente no consta que antes de la convocatoria, el registrador nacional haya remitido el texto de la consulta y el documento de justificación a los concejos de los trece municipios involucrados en este procedimiento, ni al Tribunal Administrativo de Antioquia para que hubiera emitido el pronunciamiento sobre su constitucionalidad.

Al abordar el análisis del cumplimiento de los requisitos para la consulta popular en la parte motiva de la Resolución 11297 de 2018, el registrador nacional tampoco incluyó una consideración que permita establecer que el gobernador de Antioquia, como promotor de la iniciativa, haya agotado previamente esos dos requisitos.

Incluso, con la demanda fue aportada como prueba la fotocopia del oficio CM-0163 de agosto 30 de 2019 en el cual el Concejo de El Carmen de Viboral asumió el estudio del texto de la consulta que le fue remitido por el alcalde y manifestó su desacuerdo con su integración a la proyectada área metropolitana, dado que, a su juicio, no es lo que interesa a la comunidad en el actual momento histórico y especialmente por la cesión de competencias que tendría que hacer a la nueva entidad administrativa que pretende conformarse a partir de la convocatoria (ff. 17 y 18).

No obstante, advierte la Sala que en el capítulo correspondiente al régimen municipal, la Constitución Política estableció una serie de reglas especiales para la adopción de la regulación legal que permite la constitución de las áreas metropolitanas.

En el artículo 319, la Carta dispuso lo siguiente:





“Artículo 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 fuera del texto)

Desde este punto de vista, puede concluirse que el régimen aplicable a las áreas metropolitanas quedó sujeto inicialmente a la expedición de la ley orgánica, pues esta es la naturaleza jurídica que corresponde a la ley de ordenamiento territorial según el mandato previsto en el artículo 151 de la Constitución.

Adicionalmente, es claro que el procedimiento para la convocatoria y realización de la consulta popular para la constitución de las áreas metropolitanas deberá ser fijado igualmente por la ley orgánica, ya que así lo dispuso expresamente la norma superior.

Mediante la Ley 1454 de 2011, el Congreso de la República dictó normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, que incluyeron varias referencias generales y específicas a las áreas metropolitanas como modelos de esquema asociativo territorial.

En particular, el artículo 37 estableció lo siguiente:

**“Artículo 37. DESARROLLO Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL.** El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

**PARÁGRAFO 1o.** El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un período no superior a los seis (6) meses de la vigencia de la presente ley los proyectos de ley





sobre un Código de Régimen Departamental, un Código de Régimen Distrital, **un Código de Régimen de Área Metropolitana** y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia [...]”. (Negrillas fuera del texto).

Advierte el Despacho que mediante la Ley Orgánica 1625 de 2013, el Congreso de la República expidió el régimen político, administrativo y fiscal actualmente aplicable a las áreas metropolitanas, como expresión de la autonomía prevista en la Carta Política.

En lo que corresponde a su constitución, el artículo 8º señaló lo siguiente:

**“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) **Modificado por el art. 2, la Ley Orgánica 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;





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.*

**Parágrafo 1°.** *Los alcaldes municipales o presidentes de los concejos municipales de los municipios donde se aprobó la propuesta, que entorpezcan la protocolización ordenada en el literal f) incurrirán en causal de mala conducta.*

**Parágrafo 2°.** *Además de los recursos que integran su patrimonio y renta, todas las Áreas Metropolitanas deben prever en su acto de constitución, o en aquel que lo modifique o adicione, las fuentes y porcentajes de los aportes de las entidades territoriales que hacen parte, estos deberán ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.*

*Tanto en las Áreas Metropolitanas que se encuentren constituidas a la entrada en vigencia de la Ley 1454 de 2011 como en las áreas metropolitanas a constituir a partir de la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes y los porcentajes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad.*

*Si transcurrido un año de presentado el respectivo acuerdo, o de constitución del área, los municipios no han definido las rentas de que trata el presente parágrafo, incurrirán en causal de mala conducta sancionable para aquellos alcaldes o presidentes de los concejos municipales que se compruebe que han entorpecido esta labor.*

**Parágrafo 3°.** *Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un Área Metropolitana ya existente, la iniciativa para proponer la anexión la tendrán el alcalde o los alcaldes de los municipios interesados, el respectivo presidente o presidentes de los concejos municipales correspondientes, la tercera parte de los concejales, o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral de dichos municipios. Su aprobación se hará por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos del cinco por ciento (5%) de la población registrada en el respectivo censo electoral.*

**Parágrafo 4°.** *El acto administrativo que constituya un Área Metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro.*

*El aporte a las áreas desde el presupuesto municipal se presupuesta como una transferencia a las entidades de derecho público, de manera que pueda incorporarse año a año en el respectivo presupuesto de gastos del municipio respectivo". (Negritas en los literales a) y c) fuera del texto).*

Es incuestionable que la constitución del área metropolitana está regulada por la Ley 1625 de 2013, que estableció el procedimiento mediante el cual puede convocarse y llevarse a cabo la consulta popular para tales propósitos específicos,





como lo señaló el artículo 319 de la Constitución al asignar la expedición de esta normatividad al legislador orgánico.

Considera el Despacho que las normas pertenecientes a las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 no son aplicables a la consulta popular convocada para la integración del área metropolitana, ya que en principio dicho mecanismo de participación debe sujetarse a lo previsto en la norma especial: la Ley Orgánica 1625 de 2013.

Esta disposición estableció que la convocatoria que haga el registrador nacional para la convocatoria de la consulta popular para la constitución del área metropolitana deberá estar precedida de la verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en los literales a) y b) del artículo 8º de la Ley 1625 de 2013.

Dichos requisitos corresponden básicamente a la iniciativa prevista en la norma especial para promover el proyecto y a la información mínima que debe aportarse sobre los municipios que integrarán la entidad asociativa territorial, el municipio que será núcleo y las razones que justifican la creación de la nueva área metropolitana.

La norma 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 competente que echan de menos los actores en la solicitud.

En la parte considerativa de la Resolución 11297 de 2019, el registrador nacional señaló expresamente que la iniciativa fue presentada por el gobernador de Antioquia, cuya documentación aportada para tales efectos permitió determinar los trece municipios que harían parte del área metropolitana, que el municipio de Rionegro fue escogido como núcleo y las razones de orden territorial, social, demográfico, ambiental, económico, cultural y tecnológico que justifican la constitución del área metropolitana del oriente antioqueño.

Concluye el Despacho que los requisitos contemplados en el artículo 8º de la Ley Orgánica 1625 de 2013 para la convocatoria de la consulta popular para la integración del área metropolitana están cumplidos, por lo cual no accederá al decreto de la medida cautelar pedida por el grupo de actores respecto de dicho acto.

Reitera el Despacho que la norma especial aplicable en esta materia específica no incluyó como condiciones el concepto previo y favorable de los concejos ni el control que pueda ejercer el Tribunal Administrativo, lo cual hace que en esta etapa inicial del proceso no pueda estimarse que los artículos 53 de la Ley Estatutaria 134 de





1994 y 32 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 hayan sido desconocidos con la expedición de la Resolución 11297 de 2019.

Sobre el particular, es importante subrayar que la posible derogatoria de la Ley 1625 de 2013 por parte de la Ley 1757 de 2015 por tratarse de norma posterior a la especial para áreas metropolitanas, que fue sugerida por el grupo de actores, es asunto que no puede ser resuelto en la admisión de la demanda por cuanto requiere el estudio propio de la sentencia en la que debe precisarse el alcance de la norma.

En este sentido, el Despacho no encuentra que en la sentencia C-150 de 2015, que revisó el proyecto de ley que luego pasó a convertirse en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la Corte Constitucional haya adoptado el criterio según el cual la normatividad contenida en la citada norma sea aplicable a todos los casos en que sea necesario llevar a cabo una consulta popular, incluyendo el evento de la creación del área metropolitana, como señalaron los actores al sustentar la medida cautelar.

Por el contrario, la corporación precisó 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 [...]”, por lo cual “[...] 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**”<sup>2</sup>. (Negritillas y bastardillas fuera del texto).*

Así, es claro que además de las normas estatutarias que rigen los diferentes instrumentos de participación democrática, en el ámbito territorial y particularmente para la integración de las áreas metropolitanas son aplicables las normas orgánicas especiales expedidas en esta materia, como ocurre con el artículo 8º de la Ley 1625 de 2013 aplicable a las consultas populares para tales fines.

Entonces, el Despacho negará la medida cautelar solicitada por los actores.

Al margen de lo anterior, será reconocida personería para actuar en este proceso a los apoderados de los intervinientes de acuerdo con los poderes allegados a la actuación.

## RESUELVE

**PRIMERO:** Niégase la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 11297 de septiembre 12 de 2019 expedida por el registrador nacional del estado civil.

**SEGUNDO:** Reconócese personería al Dr. Jorge Mario Agudelo Zapata para actuar

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.



Radicado: 11001-03-28-000-2019-00046-00  
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil

como apoderado del Departamento de Antioquia, a la Dra. Sandra Carolina Jiménez Navia para actuar como apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Dr. Mario de Jesús Atehortúa Sierra para actuar como apoderado del municipio de El Retiro, según los poderes visibles a folios 74, 44 y 63 del expediente, respectivamente.

NOTIFÍQUESE

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

