



República de Colombia

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE
MEDELLÍN
SALA PRIMERA DE DECISIÓN DE FAMILIA**

Lugar y fecha	Medellín, 19 de diciembre de 2025
Proceso	Acción de Tutela
Radicado	05001311000620250066301
Demandante	Andrés Julián Rendón Cardona, gobernador del Departamento de Antioquia y otros
Demandada	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Providencia	Sentencia Nro. 337
Tema	Derecho de participación ciudadana. Excepcionalidad de la acción de tutela para emitir ordenes que afectan el presupuesto
Decisión	Confirma
Sustanciadora	Gloria Montoya Echeverri

Se decide la impugnación presentada por el accionado Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en contra de la sentencia del 30 de octubre de 2025, proferida por el Juzgado Sexto de Familia de Medellín, aclarada en el proveído del 6 de noviembre, en la acción de tutela formulada por los señores Andrés Julián Rendón Cardona, Hugo Alfonso Jiménez Cuervo, Santiago Montoya Giraldo, Martín Alberto Duque Gallo, Diego Mauricio Grisales Gallego, María Ilbed Santa Santa, Carmen Judith Valencia Moreno, Jorge Humberto Rivas Urrea y Nelson de Jesús Henao Zapata, gobernador del Departamento de Antioquia y alcaldes de los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario,

Guarne, La Ceja del Tambo, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrer, respectivamente, en contra del ministerio impugnante.

ANTECEDENTES

La Registraduría Nacional de Estado Civil expidió la Resolución Nro. 6866 del 10 de junio de la corriente calenda, a través de la cual convocó a los ciudadanos de los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja del Tambo, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrera a participar en una consulta popular programada para el 9 de noviembre, con el fin de decidir la confirmación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el oficio Nro. 2-2025-034654 del 3 de junio emitió concepto favorable para el uso de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2025, requeridos para acometer la consulta popular.

Pese a lo anterior y a los requerimientos efectuados por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Departamento de Antioquia mediante oficios del 9 de mayo y 3 de octubre, respectivamente, la cartera ministerial no gira los recursos reclamados, por lo que acusan tal omisión de vulneradora del derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos de los municipios convocados, representados por sus respectivos mandatarios.

En esa conformidad deprecaron¹:

¹ Folio 8 del archivo 002 del cuaderno de primera instancia.

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

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

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

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

La pretensión primera, también fue solicitada como medida provisional.

Por auto del 23 de octubre de la presente anualidad se admitió esta acción constitucional en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, vinculó a la Registraduría Nacional del Estado Civil y se les otorgó el término de dos días para ejercer su derecho de defensa, dio valor legal a la documentación aportada con la solicitud y negó la medida provisional deprecada, en tanto que no vislumbró la inminencia de un perjuicio irremediable.

POSICIÓN DE LA ACCIONADA Y VINCULADA

La subdirectora jurídica del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** alegó que no es cierto que concurra una operación presupuestal aprobada, en tanto que se cuenta con un oficio

instructivo, esto es, una simple comunicación a través de la cual se le solicita a la Registraduría que gestione la operación presupuestal que estructurará financieramente la consulta popular, bien sea mediante un traslado o distribución presupuestal.

La cartera ministerial no ha recibido la solicitud que los iniciadores del resguardo aducen haber radicado el pasado 3 de octubre y estos no han adelantado los trámites previos y necesarios de carácter presupuestal, por lo que lo pretendido en la acción de amparo es inducir en error a la administración de justicia.

Finalmente, aludió a la difícil situación fiscal que afronta el país, que de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, proyecta un balance primario de cuarenta y tres billones ochocientos mil millones, excluyendo los pagos de intereses de la deuda pública, lo que limita la brecha de maniobra en la disponibilidad actual de los recursos públicos que financian el gasto autorizado en la ley anual del presupuesto para la vigencia fiscal 2025, por lo que no es posible atender favorablemente el total de las solicitudes radicadas por valor de doce mil seiscientos sesenta y nueve millones setecientos sesenta y nueve mil cuatrocientos setenta y tres pesos.

Con lo anterior deprecó que se declare la improcedencia de la acción en contra de la cartera ministerial y se le desvincule de ella.

El jefe de la Oficina Jurídica de la **Registraduría Nacional del Estado Civil**, luego citar la normativa que rige el procedimiento

para convocar y llevar a cabo las consultas populares para la constitución de las áreas metropolitanas informó que, el 13 de diciembre de la pasada anualidad recibió el proyecto de constitución del área metropolitana denominada “Valle de San Nicolás”, presentado por los mandatarios de La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, Rionegro y San Vicente Ferrer, junto con el Gobernador de Antioquia; el día 26 siguiente informó que la solicitud no acreditaba el presupuesto de que trata el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, aunque el mismo no constituye un requisito *sine qua non*.

El Senado de la República, el 3 de abril de los corrientes remitió el concepto favorable sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes para la creación del área metropolitana denominada “Valle de San Nicolás” y le solicitó adelantar los trámites pertinentes para que se provean los recursos económicos para adelantar con la mayor brevedad, la consulta popular. El día 23 siguiente certificó el cumplimiento de los requisitos en los literales a) y b) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 y notificó tal decisión a los mandatarios solicitantes.

El 28 de abril, a través de oficio CESP DOT 3-14.3-024/25, la presidenta de la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, manifestó que se requiere del concepto previo de esa comisión; el 2 mayo le indicó que su obligación de convocar la consulta popular para la constitución del área metropolitana no depende de los conceptos emitidos por las comisiones de ordenamiento territorial de la Cámara de Representantes y Senado de la República, en tanto que no son vinculantes, como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia

C-072 de 2014, que declaró condicionalmente exequible el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013.

El 8 de mayo solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el levantamiento del concepto de los gastos de funcionamiento para la Consulta Popular, con el fin de conformar el área metropolitana.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 3 de junio dio cuenta del concepto favorable sobre la solicitud de gastos de funcionamiento, por lo que profirió la Resolución 6866 del 10 de junio, a través de la cual convocó a los ciudadanos de La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, Rionegro y San Vicente Ferrer a la consulta popular con fines de constituir el Área Metropolitana denominada Valle de San Nicolás y en esa misma oportunidad fijó a través de la Resolución 6870 el calendario electoral del mecanismo de participación para el 9 de noviembre.

El 17 de agosto y el 24 de septiembre reiteró al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la solicitud de aprobación del traslado presupuestal, por lo que concluyó que no ha adoptado decisión alguna que afecte los derechos fundamentales invocados por los accionantes, en tanto que sus actuaciones en el marco de la convocatoria a la consulta popular del 9 de noviembre de 2025, las adelantó con estricto apego a la normativa vigente, en especial en lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 y la sentencia C-072 de 2014 de la Corte Constitucional.

Alegó que no tiene injerencia alguna en el trámite de la presente acción de tutela, toda vez que los hechos cuestionados en el libelo

derivan exclusivamente de las actuaciones atribuibles al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, responsable de la asignación de los recursos presupuestales requeridos para su realización y solicitó su desvinculación, por falta de legitimación en la causa.

FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El fallo de primer grado emitido el 30 de octubre de 2025 resolvió:

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

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

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

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

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

SEXTO: *En el evento de que no sea impugnado este fallo dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, se enviará el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión².*

Con este propósito citó *in extenso* la sentencia SU 369 de 2024 alusiva al sentido y alcance de los derechos fundamentales a la participación política, a la igualdad y a la libertad de expresión e información.

Tuvo por probado del oficio radicado 2-2025-034654 del 03 de junio de 2025, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no solo dio la aprobación del presupuesto proveniente del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2025, para la realización de la consulta popular, sino que determinó el monto dispuesto para tal fin, por un valor de seis mil ochocientos cincuenta y ocho millones cuatrocientos cuarenta y seis mil veintinueve pesos, e informó que dichos dineros estarían contenidos en el ordinal del gasto, “Otras Transferencias – Distribución Previo Concepto DGPPN”. De allí consideró que no podía la cartera ministerial luego de tal aprobación, sugerir que los entes municipales prioricen sus recursos propios para acometer el certamen electoral o sustraerse de sus obligaciones *at portas* del mentado mecanismo de participación ciudadana requerido por ellos y que han adelantado las actuaciones que les compete para ese fin.

Dijo que la democracia no sólo puede ser considerada como el sistema por excelencia para la toma de decisiones, ya que, también, es la fuente de legitimidad del poder político y el instrumento fundamental para la garantía y efectividad de los derechos y deberes constitucionales y su ejercicio ha estado

² Folio 27 del archivo 012 del cuaderno de primera instancia.

protegido, incluso, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. De ahí que, para llevar a cabo los certámenes electorales, que son por excelencia la forma de garantizar el ejercicio democrático de los ciudadanos, debe asumirse un costo, tanto de recursos humanos para la organización y dirección, como económico y este debe ser garantizado por su principal interesado, que finalmente es el Estado.

Concluyó que la omisión del Ministerio accionado pone en riesgo la ejecución de la consulta popular y con ello el ejercicio democrático de los ciudadanos.

El 6 de noviembre, la *a quo* aclaró el fallo en los siguientes términos³:

PRIMERO: SE ACLARA el fallo de tutela No. 159 proferido por este Despacho el 30 de octubre de 2025, en el sentido de indicar que los accionantes en este trámite constitucional son:

- Hugo Alfonso Jiménez Cuervo, Alcalde Municipal de El Carmen de Viboral
- Santiago Montoya Giraldo, Alcalde Municipal de El Retiro
- Martín Alberto Duque Gallo, Alcalde Municipal de El Santuario
- Diego Mauricio Grisales Gallego, Alcalde Municipal de Guarne
- María Ilbed Santa Santa, Alcaldesa Municipal de La Ceja
- Carmen Judith Valencia Moreno, Alcaldesa Municipal de La Unión
- Jorge Humberto Rivas Urrea, Alcalde Municipal de Rionegro
- Nelson de Jesús Henao Zapata, Alcalde Municipal de San Vicente Ferrer
- Andrés Julián Rendón Cardona, Gobernador del Departamento de Antioquia

SEGUNDO: Por lo tanto, el Julio César Serna Gómez, en calidad de Alcalde de Marinilla, no está incluido como accionante en esta tutela.

SUSTENTO DE LA IMPUGNACIÓN

³ Folio 2 del archivo 023 del cuaderno de primera instancia.

El accionado **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** a través de su subdirectora jurídica impugnó la sentencia de primera instancia, para que se revoque y en su lugar se declare la improcedencia del resguardo invocado, en tanto que el derecho de participación política a través de la consulta popular tiene una trascendencia de derecho colectivo y la vía procesal idónea para su salvaguarda es a través de la acción popular.

Alegó que la orden de girar los recursos del Presupuesto General de la Nación en la vigencia 2025 para la conformación del área metropolitana del Valle de San Nicolás desborda la competencia del juez constitucional, transgrediendo el principio de legalidad consagrado en artículo 6° de la Constitución Política y el artículo 5° de la Ley 489 de 1998, toda vez que bajo la acción de tutela, no es posible sustituir las funciones de la Administración Pública ni desconocer los requisitos presupuestales para expedir los actos administrativos y efectuar modificaciones presupuestales.

También, que el oficio con el radicado 2-2025-034654 del 3 de junio de 2025 , expedido por la doctora Luz Helena Rodríguez González, en su calidad de directora general del presupuesto público nacional encargada, no constituye un acto administrativo en tanto se refiere a un paso previo dispuesto por el artículo 19 del Decreto 1523 de 2024; así las cosas, *“Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional”*, por lo que en el mentado oficio se expresó que *“La Registraduría puede solicitar las modificaciones presupuestales que le permitan apropiar recursos en los conceptos de gasto correspondientes una vez se conozca la fecha cierta del evento mencionado”*, como quiera que, para proceder a expedir la

resolución, este sí, un acto administrativo con las nociones y el elemento esencial del objeto administrativo, se requiere del previo concepto favorable de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la única finalidad de efectuar el levantamiento del rubro, previo concepto de los gastos de funcionamiento para la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Los numerales 11, 15, 24 y 26, del artículo 28 del Decreto 4712 de 2008, *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”*, establecen las funciones que le son atribuidas a la directora general del Presupuesto Público Nacional del Ministerio, quien es la encargada de emitir el concepto de viabilidad fiscal, como el, entre otros requerido para financiar la consulta popular para la elección del Área Metropolitana de San Nicolás, Antioquia. Por lo que, siendo la vinculación de la directora que se alude de tipo legal y reglamentario, para el 03 de junio de 2025, la doctora Luz Helena Rodríguez González, quien firmó el oficio del 03 de junio de 2025, ya no era la directora general del Presupuesto Público Nacional, siendo quien funge desde esa data hasta la actualidad, según acta de posesión, Martha Hernández Arango.

De allí que la comunicación suscrita no es el concepto de viabilidad fiscal y por el contrario, se trata de una comunicación informativa, aunado a que, la directora encargada que lo suscribió perdió competencia en la misma fecha en que se posesionó en propiedad la nueva directora, por lo que carece de competencia para hacerlo, lo que configura una causal de nulidad absoluta y no genera ninguna validez jurídica.

CONSIDERACIONES

Esta Sala es competente para conocer de esta impugnación, por su carácter de superior funcional del Juzgado Sexto de Familia de Medellín que resolvió en primera instancia este asunto constitucional sometido a su escrutinio en virtud de lo estipulado en el Decreto 333 de 2021, que en el numeral 2° de su artículo 1° modificó el canon 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 y establece que: *“Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría”*, además del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

La acción de tutela es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales constitucionales, cuando se presenta una vulneración o amenaza inminente de uno de ellos por cualquier particular o autoridad pública, que se caracteriza por su naturaleza residual, subsidiaria e inmediata que resulta procedente cuando el afectado no goza de otro mecanismo efectivo para su protección y que debe ser formulada dentro de un término razonable. Y, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, toda persona que encuentre la existencia de una agresión a sus derechos fundamentales tiene vía libre para acudir a la acción de tutela y se consagra la posibilidad de agenciar los derechos de terceros, cuando estos no están en condiciones de procurar su propia defensa.

Los accionantes se duelen de la omisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de girar los recursos necesarios a la

Registraduría Nacional del Estado Civil para que acometa la consulta popular con fines de constituir el área metropolitana denominada Valle de San Nicolás, que congrega a varios municipios del departamento de Antioquia.

De allí que concurre la legitimación, como uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción, pues la legitimación en la causa por activa radica en los señores Andrés Julián Rendón Cardona, Hugo Alfonso Jiménez Cuervo, Santiago Montoya Giraldo, Martín Alberto Duque Gallo, Diego Mauricio Grisales Gallego, María Ilbed Santa Santa, Carmen Judith Valencia Moreno, Jorge Humberto Rivas Urrea y Nelson de Jesús Henao Zapata, gobernador del Departamento de Antioquia y alcaldes de los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja del Tambo, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrer, respectivamente, quienes estiman conculcados sus derechos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, legitimado para resistir sus pretensiones, habida cuenta que en su contra fue dirigida la acción de amparo, a más de la vinculada, quien podría resultar afectada con la decisión que sea adoptada.

En punto a la procedencia de la acción de tutela para sustituir a las autoridades en las competencias asignadas por la Constitución Política, como lo es la afectación del presupuesto General de la Nación pretendido por los actores, la Corte Constitucional en sentencias de tutela ha considerado por regla general su improcedencia.

Y en la sentencia T-717 del 16 de diciembre de 1996, con ponencia del magistrado Antonio Barrera Carbonell, se dejó dicho que:

Jurisprudencialmente se ha considerado que la tutela no puede ser el instrumento útil para disponer el cumplimiento de ciertas obligaciones por las entidades públicas, si ello supone una intromisión en decisiones que sólo a ellas les compete y que, por consiguiente, su adopción entraña un determinado grado de discrecionalidad. De admitirse tal injerencia se llegaría indudablemente a una injustificada interferencia en la autonomía de las ramas u órganos públicos afectados y, como resultado obvio, a coadministrar o codirigir las actividades de tales instituciones, quebrantándose de este modo el principio de separación de funciones de los diferentes órganos del Estado que consagra el artículo 113 de la Constitución Política.

Por lo anterior se ha considerado improcedente, entre otras determinaciones, que el juez imponga a la Administración el desembolso forzado e inmediato de partidas asignadas en el presupuesto de gastos, porque ello supondría coartar el espacio de discrecionalidad que la Constitución y la ley le confieren al ejecutivo para ejecutar el presupuesto, teniendo en cuenta que en tal operación intervienen variables determinantes como la priorización del gasto público y la disponibilidad de recursos, es decir, razones de oportunidad y conveniencia que inciden en el desembolso de apropiaciones fiscales.

(...)

En buena medida los criterios precedentes se reflejan en la sentencia T-185/93, en la cual se dice:

"La acción de tutela, entendida como procedimiento preferente y sumario que, en el caso de prosperar implica el pronunciamiento de órdenes judiciales de inmediato cumplimiento, viene a ser improcedente cuando se trata de obtener que se lleve a cabo determinada obra pública por el solo hecho de estar prevista en el presupuesto una partida que la autoriza. Aceptar que el juez de tutela -sin tener certeza sobre la asistencia y disponibilidad actuales del recurso- pudiera exigir de la administración la ejecución de todo rublo presupuestal en un término tan perentorio, llevaría a un cogobierno de la rama judicial en abierta violación del artículo 113 de la Carta Política, desnaturalizaría el concepto de gestión administrativa y haría irresponsable al Gobierno por la ejecución del presupuesto, en cuanto ella pasaría a depender de las determinaciones judiciales".

Reitera la Corte el criterio anterior, cuando señala:

"Tanto en el orden nacional como en los departamentos, distritos y municipios, la inclusión de una partida presupuestal con un fin específico no constituye una orden impartida por el organismo colegiado a la administración para que esta lleve a cabo de modo inmediato la obra o proyecto correspondiente, pues el presupuesto es fundamentalmente un programa dentro del cual, en el período respectivo, ha de cumplirse por el gobierno la tarea que le es propia, invirtiendo los dineros públicos en la atención de necesidades colectivas, mediante la ejecución de las partidas asignadas sin exceder los límites fijados en aquél. Establecido el presupuesto por el organismo competente -en este caso el Concejo Municipal- corresponde su ejecución al gobierno de la respectiva entidad territorial. Este, siempre y cuando lo haga dentro del período fiscal, goza de plenas

atribuciones para definir el orden en que habrá de efectuarse el gasto público teniendo en cuenta las metas y prioridades de la administración".

Con todo, y en consideración a la naturaleza del derecho que se protege, cuando la inejecución presupuestal resulta ser la consecuencia de la desidia oficial, y se vulneran o amenazan los derechos fundamentales, se considera jurídicamente viable acudir a la tutela como un medio expedito para obtener la ejecución de apropiaciones presupuestales y satisfacer las inversiones o actividades financiadas por el Estado, porque en tales condiciones los afectados carecen de un medio ordinario para alcanzar tales objetivos.

Por supuesto que, por ser esta una solución excepcional, su adopción exige un examen ponderado de todas las circunstancias que la determinan y, sobre todo, de aquéllas que le otorgan un mayor peso específico a la protección del derecho fundamental sobre la autonomía del organismo público que es responsable de la ejecución presupuestal.

Sobre este particular tuvo la Corte la oportunidad de pronunciarse, en la sentencia T-185/93, a la cual se hizo alusión atrás, así:

"Lo expuesto no se opone a que el juez, en casos excepcionales y graves, habiendo apreciado en concreto la violación o amenaza de un derecho fundamental por la falta de determinada inversión y ante comprobada negligencia administrativa, imparta instrucciones a la competente dependencia oficial para que lleve a cabo las diligencias necesarias, dentro de la normatividad vigente, con miras a que en la programación posterior del presupuesto se proyecte el recurso necesario para efectuar el gasto y culminar la obra, logrando así la protección razonable y efectiva del derecho".

En el proveído T-296 del 16 de junio de 1998, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero, se señaló que: *"Resulta indudable que, por regla general, el juez de tutela no puede ordenar la inclusión presupuestal y la ejecución de una obra pública, pues lo contrario lo convertiría en un ordenador del gasto y en un usurpador de funciones constitucionalmente designadas a otras ramas del poder público. Sin embargo, esta Corporación ha señalado una excepción a la regla, lo cual deberá cumplir con estas condiciones:*

"En casos de la gravedad señalada, el juez podría emitir ordenes encaminadas a la realización de los procedimientos administrativos necesarios para llevar a cabo la inclusión presupuestal y posteriormente la ejecución de la obra. Para que ello pueda ser admitido como facultad del juez, es también indispensable que dicha ejecución sea el único medio para

garantizar la protección de los derechos fundamentales. La argumentación que el peticionario expone en su escrito de impugnación no tiene en cuenta los indicados supuestos necesarios, esto es: a) que la orden judicial dirigida a la administración no sea de resultado sino de medio, es decir que consista en la realización de los trámites necesarios para la ejecución de la obra, y b) que ello sea el único instrumento para salvaguardar los derechos fundamentales conculcados.

4.1. En cuanto al alcance de la orden judicial, la jurisprudencia de la Corte es clara cuando afirma que ésta debe limitarse a dar instrucciones a la autoridad competente para que "lleve a cabo las diligencias necesarias, dentro de la normatividad vigente, con miras a que en la programación posterior del presupuesto se proyecte el recurso necesario para efectuar el gasto y culminar la obra, logrando así la protección razonable y efectiva del derecho" (Sentencia T-185 de 1993)."

Y en la sentencia SU-1052 del 10 de agosto de 2000, con ponencia del magistrado Álvaro Tafur Galvis, consagró la improcedencia de la acción superior incluso como medida transitoria, para sustituir a las autoridades en las competencias asignadas por la Constitución Política de cara al presupuesto General de la Nación:

[M]ediante la acción de tutela no es posible sustituir al Gobierno Nacional en su gestión de formular y aplicar la política fiscal del Estado, como tampoco resulta procedente, con el propósito por demás loable de proteger los derechos fundamentales, cuestionar las decisiones que con respecto a ésta facultad se tomen, porque de ser posibles la sustitución y la disputa, tendríamos que concluir que el constituyente le confió al juez constitucional, por vía de tutela, el poder omnímodo de decidir en todos los asuntos públicos, incluyendo la dirección económica del Estado lo cual, además de impertinente, contradice abiertamente la Constitución Política. Este ordenamiento determina con claridad las funciones de los diferentes órganos del poder público delimitando las concurrencias, las cuales se establecen, como mecanismos de control y cooperación en la consecución de los fines del Estado, pero nunca como inmisiones o interferencias (Art. 113. C.P.).

Así las cosas, corresponde al Gobierno Nacional la formulación anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 346 de la Constitución Política y compete al Congreso Nacional su aprobación. Por su parte, esta Corporación es la encargada de estudiar y decidir respecto de su constitucionalidad, si en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se llegare a controvertir.

En consecuencia si como lo expone con claridad el Ministro de Hacienda y Crédito Público y lo ha sostenido esta Corporación, compete al Gobierno

Nacional presentar el proyecto de presupuesto y la ley de apropiaciones en armonía con su política económica y fiscal, no le corresponde al juez de tutela

ordenar su modificación con miras a que se incluya un rubro destinado al incremento salarial de los servidores públicos, porque, de hacerlo, se inmiscuiría por vía de tutela, en los asuntos que competen a otras autoridades, desbordando así la competencia constitucional conferida en el artículo 86 de la Constitución Política y deberá responder por extralimitación de funciones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 del mismo ordenamiento.

De otra parte, debe recordarse que en la contestación a las acciones de tutela cuyas decisiones se revisan, el Ministro de Hacienda y Crédito Público relaciona la decisión del Gobierno Nacional de no incluir en el proyecto de presupuesto un rubro destinado a incrementar la remuneración de los servidores públicos que devengan más de dos salarios mínimos, con la necesidad de incluir en el proyecto de ley de presupuesto compromisos que cuenten con los correspondientes recursos para que puedan efectivamente ser atendidos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Esta mención del Ministro de Hacienda no puede pasar inadvertida, porque de conformidad con la regla de legalidad del gasto que es un desarrollo del principio de legalidad de la función pública, esta Corporación no podría crear la obligación a cargo del Estado de reajustar el salario de los servidores públicos en un monto determinado y para una vigencia específica, como tampoco ordenar que el Gobierno Nacional lo haga, porque además de transgredir los artículos 6° y 86 de la Constitución Política, como quedó explicado, quebrantaría los artículos 345, 346 y 347 del mismo ordenamiento, como también el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Lo anterior por cuanto, de conformidad con estas disposiciones no se puede crear una obligación ni tampoco ordenar un gasto, sin que se cuente para el efecto con la respectiva disponibilidad presupuestal. Así mismo, no debe olvidarse que el artículo 136 del Código Penal tipifica como peculado comprometer sumas superiores a las fijadas en “el presupuesto” al igual que invertir las incluidas en éste en forma diferente a la prevista. De tal suerte que, tanto por la naturaleza de la acción de tutela como por el principio de legalidad del gasto público, el juez constitucional no puede por vía de tutela incrementar el salario de los accionantes como tampoco ordenar al Gobierno Nacional que lo haga.

3.2. Los tutelantes además de estar inconformes con la decisión del Gobierno Nacional relativa al no incremento de sus salarios, discrepan de los reajustes previstos en el ordenamiento, tanto para los miembros del Congreso Nacional por el artículo 187 de la Constitución Política, como para los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de otros funcionarios al servicio del Estado, por el artículo 15 de la Ley 04 de 1992. Al respecto consideran, que los incrementos previstos en estas normas desconocen el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política. Arguyen que la medida del Gobierno Nacional los discrimina, porque solo algunos servidores públicos resultarían afectados con el no incremento de sus salarios para el presente año. Al respecto, precisa reiterar que las anteriores disposiciones no pueden ser

controvertidas por vía de tutela porque tienen previsto en el ordenamiento un trámite especial que hace de suyo a la tutela improcedente.

De lo anterior se sigue que deben confirmarse las decisiones de instancia porque la acción de tutela, tal como quedó expuesto, no es el mecanismo pertinente para cuestionar o modificar las orientaciones o directrices del Gobierno Nacional en materia de gasto público, en razón a que la política fiscal del Estado se hace realidad en la Ley Orgánica del Presupuesto y Ley de apropiaciones para una vigencia determinada, que debe controvertirse, ante esta Corporación, pero en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Al respecto vale recordar que a consideración de ésta Corte se encuentran sendas demandas en las cuales se controvierte la constitucionalidad de la Ley 547 de 1999 - por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del 2000- radicadas con los números 2780, 2804, 2922 y 3051.

Igualmente, tampoco la acción de tutela es el procedimiento idóneo para controvertir la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 04 de 1992. Esta disposición, al igual que las anteriores, debe demandarse ante ésta Corte en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

Así mismo, el mandato del artículo 187 de la Constitución Política, de conformidad con el cual la asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año, no puede objetarse por ningún procedimiento, puesto que su incuestionable jerarquía la hace inmune a las controversias, incluso ante esta Corporación a la cual corresponde velar por su guarda e integridad. No obstante cabe recordar que las mismas pueden ser reformadas por los canales previstos para el efecto en el mismo ordenamiento (Art. 374 a 379 C.P.).

4.- Improcedencia de la acción de tutela como medida transitoria.

Corresponde a la Corte determinar si procede conceder las acciones instauradas como mecanismo transitorio, teniendo en cuenta que la solicitud de amparo constitucional definitivo debe negarse, por existir otros procedimientos establecidos en el ordenamiento para controvertir los hechos aducidos por los accionantes, tal y como quedó explicado.

Por consiguiente, se hace necesario valorar la situación particular y concreta de cada uno de los accionantes a fin de establecer, si las circunstancias relatadas por éstos son de tal gravedad que ameritan la intervención del juez constitucional en asuntos que competen a otras autoridades desconociendo las disposiciones Constitucionales y legales que consagran y desarrollan el principio de la legalidad de la función pública. En caso contrario se negarán las acciones también como mecanismo transitorio porque, si las circunstancias que aquejan a los accionantes no constituyen amenaza o consolidación de un perjuicio irremediable, nada se remediaría con la intervención del juez de tutela, empero si se quebrantaría todo el orden institucional.

Al respecto se observa que todos los accionantes invocan la protección transitoria arguyendo que se disminuyó el poder adquisitivo de su salario al no haberse decretado su reajuste de conformidad al incremento del IPC para

el año inmediatamente anterior. Ninguno se refiere a circunstancias especiales, como tampoco se aportan pruebas de hechos excepcionales que ameriten protección. De ahí que ha de considerarse que éstos han sido afectados por el incremento del costo de vida, al igual que todos los habitantes del territorio nacional, problemática que debido a su generalidad y a su componente estructural, no puede remediarse mediante las órdenes que compete impartir al juez de tutela.

Además, de conformidad con lo expuesto por la apoderada de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, corroborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no contradicho por los actores, “debido a que a los servidores públicos tuvieron en 1999 un incremento real de 3 puntos, al comparar el aumento salarial del 15% frente a una inflación esperada del 12%. Como la inflación prevista para el año 2000 es de un 10% y la masa salarial crecerá un 5.6% , se presenta en el presente año una pérdida de 4 puntos que prácticamente es compensada con el aumento real obtenido por los servidores públicos en el año inmediatamente anterior”. Quiere decir entonces que la violación general impersonal y abstracta del derecho al trabajo de los servidores públicos, invocada para fundamentar el amparo provisional, o ha sido grave e irreparable porque, en términos globales, de llegar la inflación al 10% en el presente año, la pérdida del poder adquisitivo de la masa salarial que conforman estos servidores sería mínima.

Por consiguiente, la Corte estima que en el presente asunto la tutela no puede concederse como mecanismo transitorio, en razón a que deben ser las instancias correspondientes las que decidan si los actos generales que se controvierten, vulneran el derecho a la igualdad y al trabajo de los servidores públicos; y, como ha quedado expuesto, ninguno de los accionantes adujo ni probó un perjuicio irremediable que amerite la protección transitoria.

De la iniciativa para la creación del área metropolitana denominada Valle de San Nicolás, se desprende que mediante el oficio del 8 de mayo de los corrientes, la Registraduría Nacional del Estado Civil le solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el “*levantamiento previo concepto del rubro – “OTRAS TRANSFERENCIAS –DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO DGPPN” – GASTOS DE FUNCIONAMIENTO RNEC, por valor de SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL VEINTINUEVE PESOS M/L (\$6.858.446.029), requeridos para la adquisición de los bienes y servicios necesarios, con el fin de llevar a cabo las Consulta*

Popular para la conformación del área metropolitana denominada Valle de San Nicolás – Antioquia”⁴.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en oficio fechado el 3 de junio, resolvió que⁵:

En atención a su comunicación número GAF – 239 del 08 de mayo de 2025, mediante la cual solicita el levantamiento de la restricción de previo concepto realizada sobre el ordinal de gasto “Otras Transferencias –Distribución Previo Concepto DGPPN”, por valor de SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL VEINTINUEVE PESOS \$ 6.858.446.029, de manera atenta, le informo que esta Dirección emite concepto favorable para el uso de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2025.

De acuerdo con la justificación técnico-económica presentada por la RNEC, el concepto favorable para la ejecución de los recursos se emite con el fin de que la Entidad pueda realizar la consulta popular para la conformación del área metropolitana denominada Valle de San Nicolás del Departamento de Antioquia.

Con estos recursos, la entidad espera realizar la contratación de 189 supernumerarios y los demás bienes y servicios necesarios para llevar a cabo cada una de las etapas del evento. de acuerdo con el siguiente detalle:

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

Fuente: Solicitud RNEC.

⁴ Folio 440 del archivo 010 del cuaderno de primera instancia.

⁵ Folios 457 y 458 del archivo 010 del cuaderno de primera instancia

La Registraduría puede solicitar las modificaciones presupuestales que le permitan apropiar recursos en los conceptos de gasto correspondientes una vez se conozca la fecha cierta del evento mencionado.

Por otra parte, es importante reiterar que en razón a la situación fiscal, se insta a todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación – PGN a ser austeros y rigurosos en la ejecución de sus gastos, por lo que es importante señalar que, de forma autónoma, las entidades ejecutoras del PGN son responsables de implementar las medidas que, en el marco institucional y legal que regula el cumplimiento de sus funciones, juzguen convenientes para alcanzar los objetivos de austeridad en el gasto público y los principios de economía y eficiencia de la administración pública trazados en el Título 4 del Decreto 1068 de 2015, y el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021.

El 27 de octubre, la Registraduría Nacional suspendió la convocatoria efectuada para el 9 de noviembre de 2025, mediante la Resolución Nro. 6866 del 10 de junio de 2025, para la consulta popular con fines de constituir el área metropolitana denominada Valle de San Nicolás: *“por no contar con el presupuesto para adelantar la votación de la consulta popular toda vez, que aún no se ha aprobado el traslado de los recursos aprobados mediante radicado núm. 2-2025-034654 del 3 de junio de 2025 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”*⁶.

Y la cartera ministerial le informó el 6 de noviembre que el oficio Nro. 2-2025-0346 del 3 de junio de 2025, constituye un paso previo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 1523 de 2024 *“estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional”*, explicando que⁷:

⁶ Folio 28 del archivo 06 del cuaderno de segunda instancia.

⁷ Folio 35 del archivo 06 del cuaderno de segunda instancia.

De ahí que, en el oficio se exprese *"La Registraduría puede solicitar las modificaciones presupuestales que le permitan apropiar recursos en los conceptos de gasto correspondientes una vez se conozca la fecha cierta del evento mencionado"*, como quiera que, para proceder a realizar la resolución, este sí, un acto administrativo con las nociones y el elemento esencial de objeto administrativo⁸, se requería del previo concepto favorable de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la única finalidad de realizar el levantamiento de rubro previo concepto de gastos de funcionamiento para la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC.

En síntesis, el referido oficio **NO** es un acto administrativo con la potencialidad de crear relaciones jurídicas, de reconocer o constituir derechos o prerrogativas a ningún administrado, ni mucho menos de ser susceptibles de contradicción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino un simple concepto, comunicación o manifestación de operatividad, descritos por la doctrina especializada como actos de la administración.

El literal c) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, *"Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas"*, dispone que *"La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular"* y de conformidad con las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, el Gobierno en cabeza de Ministerio de Hacienda y Crédito Público aportará los recursos a la Registraduría para el cumplimiento de sus funciones, siendo una de estas, la contenida en el precitado artículo 8° de la Ley 1625, siendo lo que precisamente persiguen los iniciadores de la promoción constitucional.

Por su parte, el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"*, dispone:

ARTÍCULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las

prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la dirección general del presupuesto nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (L. 38/89, art. 86; L. 179/94, art. 49).

La cartera ministerial también señaló que la Resolución 7062 del 16 de julio de los corrientes emanada del señor registrador nacional del Estado Civil, no atendía la información presupuestal exigida por la Ley Orgánica del Presupuesto, de allí que expidió el 10 de junio de 2025, la Resolución 6866, a través de la cual, entre otras cosas, resolvió fijar fecha para llevar a cabo la consulta popular, el 9 de noviembre de este año, sin tener certeza respecto de su financiación, habida cuenta que la autoridad con funciones de organización y ejecución de los procesos electorales, no adelantó las gestiones correspondientes, solicitando la aprobación en la que se atendiera las exigencias del Decreto 111 de 1996, en el traslado de la operación presupuestal.

Del expediente aportado por la Registraduría Nacional del Estado Civil que da cuenta del trámite adelantado para la consulta popular, no se avistan los certificados de disponibilidad presupuestal previos que garanticen la existencia de la apropiación suficiente para atender los gastos que entraña ese medio de participación política y el registro presupuestal para que

los recursos con él financiados, no sean desviados ni utilizados a ningún otro fin.

También se echan de menos, las respuestas que el Ministerio de Hacienda debió impartir a las reiteraciones que sobre esta temática le hizo la Registraduría Nacional del Estado Civil, los días 12 de agosto y 24 de septiembre de los corrientes.

En punto al derecho fundamental a la participación ciudadana, en la sentencia SU-205 del 28 de mayo de 2025 se explicó:

[L]a Constitución Política y el derecho internacional de los derechos humanos reconocen el derecho fundamental de los ciudadanos a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político. Asimismo, la Constitución consagra el derecho a la participación directa de los ciudadanos a tomar parte en los distintos mecanismos de participación democrática. Los derechos políticos y de participación democrática deben interpretarse conforme al principio pro homine. Sin embargo, no son absolutos; su ejercicio debe llevarse conforme a los límites fijados en la Constitución y la ley y de acuerdo con las finalidades constitucionales que los justifican.

(...)

El artículo 40 de la Constitución Política reconoce múltiples derechos políticos en la (i) conformación, (ii) ejercicio y (iii) control del poder político. El ciudadano interviene para ordenar, estructurar e integrar el poder político (conformación), para practicar, desplegar o manifestar la titularidad del poder político (ejercicio) y para vigilar, explorar y examinar la gestión de los órganos que expresan institucionalmente el poder político (control).

Siguiendo la jurisprudencia en cita, en virtud de la cual no es la acción de tutela el mecanismo pertinente para emitir órdenes en contra de la administración, concernientes a asuntos que involucren el Presupuesto Nacional, pues con ello se desbordaría la competencia del juez constitucional consagrada en el artículo 86 superior, lo cierto es que en el presente asunto se invoca la salvaguarda del derecho contenido en el artículo 40 de la Constitución Política, que por su naturaleza posee como medio para su garantía, la acción de tutela, lo que en el presente caso

abre la compuerta de su procedencia, en tanto que no se cuenta con otro mecanismo eficaz para su resguardo y la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo han transgredido, porque la primera simplemente se atuvo a la inacción de la cartera ministerial y esta, sólo en la acción constitucional indicó que ella no había diligenciado la solicitud presupuestal con el lleno de los requisitos de que trata el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y también desatendió los requerimientos que la entidad electoral le hiciera, después de emitir: *“concepto favorable para el uso de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación”* a la *“Solicitud levantamiento previo concepto Gastos de Funcionamiento – RNEC para llevar a cabo la Consulta Popular para la conformación del área metropolitana denominada Valle de San Nicolás – Antioquia”*, lo que da cuenta de la dilación injustificada en el trámite previo a la provisión de los medios necesarios para la organización de ese medio de participación ciudadana.

De allí que acertada fue la decisión de la *a quo* en resguardar el derecho a la participación ciudadana, vulnerado por la accionada y la vinculada, a quienes les compete de manera armónica adelantar las funciones encomendadas en la ley para la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y se modificará la orden de cara a las competencias del juez de tutela, frente a la dirección económica que ejerce el Estado a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las omisiones advertidas en el trámite de la consulta popular para la conformación del Valle de San Nicolás.

En suma, el desarrollo de los pueblos, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y el derecho a la participación

política en las decisiones que afectan los destinos de algunos sectores de la vida nacional, no puede quedar vaciada de contenido, sin que la acción administrativa conforme a los principios que la informan, contenidos en el artículo 209 Superior, resulten propicios, reales y necesarios, por lo que la accionada y la vinculada deberán coordinar “*sus acciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado*”.

Por lo expuesto, se confirmará la sentencia impugnada y se modificará la orden de apremio como quedará dicha en la resolutive.

Por último, una vez se notifique esta providencia, se deberá enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en la forma prevenida en el Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, **la Sala Primera de Familia del Tribunal Superior de Medellín**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato constitucional,

FALLA

PRIMERO.- Confirma parcialmente la sentencia del 30 de octubre de 2025 expedida por el Juzgado Sexto de Familia de Medellín, en la acción de tutela formulada por los señores Andrés Julián Rendón Cardona, Hugo Alfonso Jiménez Cuervo, Santiago Montoya Giraldo, Martín Alberto Duque Gallo, Diego Mauricio Grisales Gallego, María Ilbed Santa Santa, Carmen Judith

Valencia Moreno, Jorge Humberto Rivas Urrea y Nelson de Jesús Henao Zapata, gobernador del Departamento de Antioquia y alcaldes de los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja del Tambo, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrer, respectivamente, en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y **revoca el numeral cuarto** en el que se desvinculó a la Registraduría del Estado Civil **para en su lugar no desvincularla**. Igualmente se **modifica el numeral segundo** de la parte resolutive, en el sentido de ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Registraduría Nacional del Estado Civil a través del ministro Germán Ávila Plazas y el registrador Hernán Penagos Giraldo, o quienes haga sus veces, que adelanten de manera armónica y concatenada los trámites para el aporte efectivo de los recursos que proveen los medios necesarios para la organización de la consulta popular para la conformación del área metropolitana del Valle de San Nicolás, conforme a las consideraciones impresas en el cuerpo de esta decisión, para tal efecto cada una en el marco de sus competencias dispondrá del término de tres (3) meses computados a partir de la notificación de la presente providencia. Advirtiéndoles que una vez cumplan la orden que se les impartió, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes deberán enviar al juzgado de primera instancia, copia de los documentos que acrediten su cumplimiento y que el desacato a dicha orden les puede acarrear sanciones pecuniarias, privativa de la libertad y penal (arts. 23 inciso 2°, 29-4-5 y 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991).

SEGUNDO.- Notificar a los interesados en la forma más expedita y enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión en la forma prevenida en el Acuerdo

PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, por el Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE



GLORIA MONTOYA ECHEVERRI
Magistrada

EDINSON ANTONIO MÚNERA GARCÍA
Magistrado

Con ausencia justificada



DARÍO HERNÁN NANCLARES VÉLEZ
Magistrado