**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**  
CORTE CONSTITUCIONAL**

**Sala Plena**

**AUTO 399 DE 2025**

**Referencia**: expediente LAT-500.

**Asunto:** impedimento presentado por el procurador general de la nación para rendir concepto.

**Magistrada ponente:**

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de las facultades constitucionales y legales, procede a resolver el impedimento presentado por el procurador general de la nación, quien solicita ser relevado del deber de rendir concepto en el presente proceso de constitucionalidad.

1. **ANTECEDENTES**
2. El 21 de junio de 2024, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República le remitió a esta Corporación una copia auténtica de la Ley 2363 del 14 de junio de 2024, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe’, hecho en Buenos Aires, República de Argentina, el 13 de julio de 2019”, en cumplimiento del artículo 241.10 de la Constitución Política[[1]](#footnote-1). La Secretaría de la Corte Constitucional envió el expediente LAT-500 al despacho de la magistrada sustanciadora el 15 de julio de 2024, en cumplimiento del reparto efectuado por la Sala Plena el 12 de julio anterior.
3. La magistrada sustanciadora avocó el examen de constitucionalidad de este expediente en el Auto del 29 de julio de 2024[[2]](#footnote-2), y decretó las siguientes pruebas: (i) le solicitó a los secretarios generales del Senado y la Cámara de Representantes que remitieran una copia integral del expediente legislativo correspondiente, con la certificación de las fechas de las publicaciones, las sesiones, el quórum deliberatorio y decisorio, de las mayorías y votaciones con las que se discutió y aprobó la Ley 2363 del 14 de junio de 2024, y del cumplimiento del anuncio de votación previsto en el artículo 161 de la Constitución Política; y (ii) ofició al Ministerio de Relaciones Exteriores para que certificara quiénes suscribieron en nombre de Colombia el instrumento internacional objeto de revisión, cuáles eran sus poderes y si sus actos fueron confirmados por el presidente de la República.
4. Además, ordenó (iii) que se corriera traslado por 30 días al procurador general de la nación cuando se recibieran las pruebas; (iv) la fijación en lista del proceso durante 10 días para que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma revisada; y (v) la comunicación del inicio del proceso a los presidentes de la República y del Congreso[[3]](#footnote-3) y al Ministerio de Relaciones Exteriores[[4]](#footnote-4). También invitó[[5]](#footnote-5) a diferentes entidades e instituciones para que emitieran un concepto sobre la constitucionalidad de la Ley 2363 de 2024[[6]](#footnote-6).
5. La magistrada sustanciadora remitió el expediente a la Secretaría General de la Corte Constitucional para continuar con el trámite a través del Auto del 6 de diciembre de 2024[[7]](#footnote-7), después de recibir y calificar las pruebas recibidas. En aquella providencia resaltó que, tras revisar los documentos remitidos, no había sido posible obtener la información completa de los antecedentes legislativos de la Ley 2363 del 14 de junio de 2024[[8]](#footnote-8). Por lo tanto, dispuso tener como prueba los enlaces disponibles en la página web de la Imprenta Nacional, en los que es posible acceder a dichos documentos. La Secretaría General de la Corte Constitucional fijó en lista el presente proceso el 11 de diciembre de 2024[[9]](#footnote-9).
6. El 16 de enero de 2025, el procurador general de la nación Gregorio Eljach Pacheco manifestó su impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad de la Ley 2363 del 14 de junio de 2024 al considerarse incurso en la causal consistente en haber intervenido en la expedición de la norma objeto de control constitucional[[10]](#footnote-10). Argumentó que “particip[ó] de forma verbal y escrita durante su trámite legislativo, en ejercicio de las funciones de [su] otrora condición de secretario general del Senado de la República”[[11]](#footnote-11).
7. **CONSIDERACIONES[[12]](#footnote-12)**
8. **Competencia**
9. Según lo establecido en el artículo 98 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, esta tiene la competencia para decidir sobre los impedimentos que presenten los magistrados, los conjueces, el procurador general de la nación y el viceprocurador general de la nación. Sobre estos últimos dos casos, dicha competencia se refiere específicamente a los impedimentos relacionados con su función constitucional de emitir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.
10. **Reiteración del Auto 191 de 2025, sobre el análisis de impedimentos manifestados por el procurador general en el control de constitucionalidad, por haber participado previamente en la expedición de normas, como secretario general del Senado de la República**
11. En el reciente Auto 191 de 2025, la Corte Constitucional resolvió una manifestación de impedimento formulada por el Procurador General de la Nación bajo el argumento de haber intervenido en la expedición de la norma objeto de control constitucional, específicamente en su calidad de Secretario General del Senado de la República.
12. En dicho Auto, la Corte reiteró que la causal de impedimento consistente en “haber intervenido en la expedición de la norma objeto de control”, contemplada en el artículo 25 del Decreto 2067 de 1991, tiene un carácter eminentemente objetivo, lo cual implica que no se requiere analizar la intención o la motivación del funcionario, pero sí verificar la existencia de un hecho concreto: *la participación activa y determinante* en el proceso de formación de la norma sometida a control. Este enfoque responde a la necesidad de proteger la imparcialidad y probidad exigidas al procurador general en el ejercicio de sus funciones constitucionales, en particular, en la rendición de concepto en los procesos de control abstracto de constitucionalidad.
13. Como fundamento, se indicó que el artículo 278 de la Constitución Política asigna al procurador general de la nación la función de rendir concepto en los procesos de constitucionalidad. Labor que exige del funcionario imparcialidad y objetividad, dado que su función no se limita a brindar una opinión jurídica, sino que representa la posición oficial del Ministerio Público en defensa del orden jurídico y del interés general. En consecuencia, la actuación previa que comprometa su independencia afecta sustancialmente su deber constitucional.
14. A partir de estas consideraciones, el Auto 191 de 2025 fijó unos criterios que permiten establecer si las actuaciones previas del Procurador General de la Nación como secretario general del Congreso de la República pueden incidir en su imparcialidad y objetividad. Dichos criterios son[[13]](#footnote-13): “(i) las funciones propias del empleo de secretario general del Senado y la verificación de que la intervención alegada guarde relación con esas funciones; (ii) la naturaleza del procedimiento de constitucionalidad, es decir, si se trata de un proceso de control automático e integral o de una demanda de inconstitucionalidad; (iii) el tipo de cargo planteado en la demanda, esto es, si se alega la configuración de un vicio de procedimiento o de fondo; y (iv) el alcance, la relevancia e incluso el momento en que tuvo lugar la intervención de la autoridad concernida en el trámite legislativo, de cara al asunto que debe resolver la Corte”.
15. La aplicación de estos criterios debe tener en cuenta, además, el tipo de control que ejerce la Corte sobre una norma específica. Así, “(i) cuando se trata de procesos en los que la Corte tiene competencia para revisar de forma rogada, oficiosa e integral los aspectos formales del trámite legislativo, en principio, el impedimento formulado por la causal objeto de estudio, por el ahora PGN, resultaría fundado; en contraste, (ii) cuando el objeto de la demanda es sustancial o material e implica cargos de inconstitucionalidad de fondo, “dada la naturaleza del estudio que adelanta la Sala, en principio, el impedimento no sería fundado. No obstante, esto no significa que, en este supuesto, el impedimento nunca esté llamado a prosperar. Lo que supone es que el Procurador General de la Nación deberá demostrar dos elementos: (1) que su intervención en la expedición de la norma fue activa y determinante y (2) que dicha intervención guarda relación con el asunto que debe resolver la Corte”[[14]](#footnote-14).
16. Bajo estas consideraciones, al analizar el caso, la Corte constató que el procurador general, en su condición de secretario general del Senado, tuvo una participación activa y determinante en el trámite legislativo de la norma objeto de control. Específicamente, el funcionario realizó las siguientes actuaciones: radicación y reparto del proyecto de ley, publicación en la Gaceta del Congreso, inclusión en el orden del día, anuncio en los debates, verificación de quórum y votaciones, asesoría a congresistas sobre temas de constitucionalidad del proyecto y firma del cuerpo legal junto con el presidente del Senado, certificando la autenticidad y fidelidad del texto aprobado por el Congreso. Estas actuaciones no fueron meramente formales o administrativas, sino que incidieron de manera directa en el trámite y, por ende, en la configuración final de la norma.
17. La Corte se centró, así, en determinar si dichas actuaciones eran propias del cumplimiento de las funciones administrativas del cargo de Secretario General del Senado o si, por el contrario, configuraban una *intervención activa y determinante* en la expedición de la norma. Para ello, recordó que el Procurador General no puede limitarse a cumplir de manera protocolaria sus funciones, sino que debe garantizar la imparcialidad y objetividad en su rol de garante del orden constitucional.
18. En esa medida, la Sala encontró, por un lado, que la asesoría brindada por el procurador a los congresistas sobre asuntos de constitucionalidad del proyecto de ley y su participación directa en la certificación de la autenticidad del texto aprobado fueron factores decisivos en el trámite legislativo, comprometiendo su imparcialidad en la etapa posterior de control constitucional. Por otro lado, al desempeñar estas funciones, el Procurador no solo garantizó la validez formal del trámite legislativo, sino que también influyó en la comprensión y decisión de los congresistas sobre la constitucionalidad del proyecto de ley, lo cual afectaba su independencia para emitir un concepto imparcial.
19. Así, la Sala hizo hincapié en que el análisis sobre la configuración de la causal de impedimento debe centrarse en determinar si la participación del funcionario en el trámite legislativo fue activa y determinante, es decir, si influyó de manera sustancial en el proceso de formación de la norma. Esta interpretación se aparta de considerar únicamente el cumplimiento de funciones formales o administrativas, pues toma en cuenta el impacto efectivo de las actuaciones del funcionario en el desarrollo y aprobación de la ley.
20. De este modo, la Corte estableció una regla de decisión clara: en estos casos, la causal de impedimento consistente en haber intervenido en la expedición de la norma objeto de control se configura cuando la participación en el trámite legislativo es activa y determinante, es decir, cuando el funcionario no se limita a cumplir funciones formales o administrativas, sino que incide directamente en la formación de la norma. Asimismo, la imparcialidad del procurador general se ve comprometida cuando, en ejercicio de sus funciones previas, asesora o influye en la formación de la norma objeto de control.
21. **Análisis del impedimento presentado por el procurador general de la nación para rendir concepto en el proceso LAT-500**
22. Al igual que ocurrió en el caso analizado en el Auto 191 de 2025[[15]](#footnote-15), en este caso el procurador general de la nación alega la configuración de la causal objetiva de impedimento consistente en haber intervenido en la expedición de la norma enjuiciada. De manera puntual, afirma que, en su antigua condición de secretario general del Senado de la República, participó en el trámite de formación de la Ley 2363 de 2024. Al respecto, el procurador explicó que, en cumplimiento de tales funciones, realizó las siguientes actuaciones[[16]](#footnote-16):

“(i) Intervine en la radicación, reparto, publicación en la Gaceta del Congreso, inclusión en el orden del día y anuncio en los debates correspondientes;

(ii) Durante el debate de la iniciativa, además de verificar y certificar el respeto a las normas superiores y orgánicas que establecen los requisitos de validez del trámite parlamentario (v. gr. publicidad de textos y proposiciones, verificación de quórum y mayorías, resultados de las votaciones, garantías de deliberación, etc.), asesoré a los congresistas sobre temáticas competenciales y materiales asociadas a la constitucionalidad del proyecto legislativo (v. gr. reservas de ley, unidad de materia, conceptos de impacto fiscal, etc.); y

(iii) Suscribí [el] cuerpo legal junto con el presidente del Senado de la República, con el fin de certificar la autenticidad y fidelidad del texto aprobado por los parlamentarios”[[17]](#footnote-17).

1. El funcionario precisó que, “en calidad de secretario general del Senado de la República, atendí[ó] los requerimientos probatorios de la Corte Constitucional sobre el trámite parlamentario, según consta en los informes respectivos incorporados al expediente”[[18]](#footnote-18). Igualmente, advirtió que su participación en el trámite legislativo consta en las gacetas del Congreso n.° 892 de 2022, 1440 de 2023 y 18 y 262 de 2024.
2. De acuerdo con las gacetas del Congreso mencionadas en el impedimento formulado, en ejercicio del cargo de secretario general de esa célula legislativa, el ahora procurador general de la nación adelantó las siguientes actuaciones: (i) certificó la recepción del proyecto de ley y su exposición de motivos; (ii) remitió estos documento a la Comisión Segunda Constitucional permanente del Senado de la República, para que esta impartiera el trámite correspondiente; (iii) anunció dicho proyecto para su discusión en la plenaria del Senado; (iv) leyó y certificó la aprobación del orden del día; (v) en esa oportunidad, también hizo el llamado a lista de los senadores y certificó los quórum deliberatorio y decisorio; (v) cerró el registro electrónico de la votación; y (vi) certificó la aprobación del texto definitivo del proyecto de ley en la sesión plenaria del Senado del 9 de octubre de 2023.
3. De conformidad con lo expuesto, la Sala concluye que, en efecto, en ejercicio del cargo de secretario general del Senado, el procurador general de la nación intervino en el procedimiento legislativo que culminó con la expedición de la norma objeto de control constitucional. En consonancia con las funciones propias de ese cargo, las gacetas del Congreso mencionadas en el escrito de impedimento dan cuenta de que su participación se limitó a organizar ese procedimiento y procurar su validez.
4. Al respecto, la Corte también constata que, de conformidad con la jurisprudencia[[19]](#footnote-19), el control de constitucional de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben es **oficioso e integral** porque la Sala Plena tiene competencia para analizar los aspectos formales y materiales del instrumento y de la ley aprobatoria. En lo que concierne al presente caso, el control formal supone determinar si el trámite legislativo, es decir, aquel que se surte ante el Senado de la República y la Cámara de Representantes, cumplió los requisitos procedimentales de validez que exigen la Constitución, la Ley 5 de 1992 y la jurisprudencia. En este punto se ha de reiterar que, por regla general, el concepto del procurador general de la nación sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas no es escindible. Por ello, sería improcedente aceptar que el impedimento del procurador cobije únicamente el trámite legislativo.
5. Para la Corte es claro que la participación del procurador general de la nación en la expedición de la norma objeto de control constitucional fue activa y determinante, si se consideran los dos elementos ya descritos: el secretario general del Senado tiene a su cargo funciones relacionadas con organizar el procedimiento legislativo y procurar su validez y en el asunto de la referencia, la Sala Plena debe analizar si el instrumento y la ley aprobatoria incurrieron en algún vicio de procedimiento. Por consiguiente, dicha participación se subsume dentro de la causal objetiva de impedimento prevista en el artículo 25 del Decreto 2067 de 1991, consistente en haber intervenido en la expedición de la disposición objeto de control.
6. En consecuencia, la Sala declara fundado el impedimento manifestado por el procurador general de la nación para emitir concepto dentro del expediente LAT-500. Por tanto, se ordenará el levantamiento de la suspensión de términos de que trata el inciso segundo del artículo 48 del Decreto 2067 de 1991[[20]](#footnote-20). Igualmente, se dispondrá la remisión del asunto al viceprocurador general de la nación, para que, en cumplimiento de la función que le atribuye el numeral 3 del artículo 17 del Decreto Ley 262 de 2000, rinda el concepto correspondiente[[21]](#footnote-21).

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional

**RESUELVE**

**Primero.** Con base en las razones expresadas en esta providencia, **DECLARAR FUNDADO** el impedimento manifestado por el procurador general de la nación Gregorio Eljach Pacheco para emitir concepto dentro del expediente LAT-500*.*

**Segundo.** **ORDENAR** a la Secretaría General de la Corte Constitucional que levante la suspensión de términos decretada con ocasión del impedimento propuesto y corra traslado al viceprocurador general de la nación, por el término restante del otorgado inicialmente al Procurador General de la Nación, para que rinda el concepto correspondiente.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1. Expediente digital, archivo “LAT0000500-Presentación Demanda-(2024-06-21 12-45-12)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84053>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Expediente digital, archivo “LAT0000500-Auto Admisorio-(2024-07-31 03-42-30)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86325> . [↑](#footnote-ref-2)
3. Para los fines del artículo 244 de la Constitución Política. [↑](#footnote-ref-3)
4. Para los efectos señalados en el artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991. [↑](#footnote-ref-4)
5. En los términos del artículo 13 del Decreto Ley 2067 de 1991. [↑](#footnote-ref-5)
6. Al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), a la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), a la Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior, y a las universidades Nacional de Colombia, de los Andes, Externado de Colombia, del Rosario, Eafit de Medellín, de Antioquia, Icesi y del Norte. [↑](#footnote-ref-6)
7. Expediente digital, archivo “LAT0000500-Autos Varios-(2024-12-10 04-49-01)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=96016> [↑](#footnote-ref-7)
8. Hace referencia a unos enlaces digitales a las Gacetas del Congreso 892 de 2022, 1378 de 2022, 361 de 2023, 1485 de 2022, 262 de 2024, 18 de 2024, 1440 de 2023, 1694 de 2023, 1825 de 2023 y 556 de 2024. [↑](#footnote-ref-8)
9. Expediente digital, archivo “LAT0000500-Fijación en Lista-(2024-12-11 06-51-38)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=96196> [↑](#footnote-ref-9)
10. Expediente digital, archivo “LAT0000500-Peticiones y Otros-(2025-01-16 15-27-21)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=97414> [↑](#footnote-ref-10)
11. Pág. 3 del escrito. [↑](#footnote-ref-11)
12. En esta sección traen a colación las consideraciones del Auto 191 de 2025 (expediente LAT-501), debido a que los argumentos del procurador general de la nación en su manifestación de impedimento también se refieren explícitamente al expediente bajo estudio (se declaró impedido en los expedientes D-15465, D-15486, D-15542, D-16004, D-16017 (AC), D-16101 (AC), D-16115, D-16177, D-16296, LAT-500, LAT-501 y PE-057 por las mismas razones). En consecuencia, la Sala Plena aplicará un criterio unificado para resolverlo, porque involucra el mismo procedimiento legislativo y consideraciones análogas. [↑](#footnote-ref-12)
13. Corte Constitucional. Auto A-191 de 2025. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ibid. [↑](#footnote-ref-14)
15. Dada la estricta identidad fáctica y argumentativa de la manifestación de impedimento planteada por el Procurador General de la Nación, y con el fin de preservar la uniformidad de las decisiones, en este caso se optará por seguir la misma metodología y la redacción utilizada por la Sala Plena en el Auto 191 de 2025. [↑](#footnote-ref-15)
16. Pp. 3 y 4 del escrito. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ver, entre otros, los artículos 145, 146, 154, 157, 158, 160, 162 y 165 de la Carta Política, los artículos 47, 89, 139, 144, 152 y 165 de la Ley 5 de 1992, así como la Resolución 008 de 2011 del Senado de la República. [↑](#footnote-ref-17)
18. Pág. 5 del escrito. [↑](#footnote-ref-18)
19. Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-091 de 2021, C-275 y C-224 de 2019, C-048 de 2018, C-332 de 2014, C-829 y C-622 de 2013, C-822 de 2012, C-027 de 2011, C-460 de 2010, C-751 y C-464 de 2008, C-276 de 2006, C-924 de 2000, C-400 de 1998, C-468 de 1997, y C-682 y C-378 de 1996. [↑](#footnote-ref-19)
20. Artículo 48 del Decreto 2067 de 1991: “Los términos establecidos para rendir concepto, presentar ponencia o dictar fallo, no correrán durante el tiempo indispensable para tramitar los incidentes de impedimento o recusación y para la posesión de los conjueces, cuando a ello hubiere, lugar”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Corte Constitucional, Autos 049 de 2021, 015 de 2020, 531 de 2019, 723 de 2018, 418 de 2017 y 031 de 2016, entre otros. [↑](#footnote-ref-21)