



COMUNICADO 21

22 de mayo de 2025

Sentencia C-197/25

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expedientes D-15.948 y 15.971 AC

Corte declaró inexecutable norma dictada en uso de facultades extraordinarias por violar el principio constitucional del mérito como eje axial de la Constitución, así como los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a cargos públicos, dado que establecía un privilegio desproporcionado en favor de los nombramientos en encargo o provisionalidad de la DIAN, en detrimento de los ganadores del concurso de méritos

1. Norma demandada

"DECRETO LEY 927 DE 2023

Por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial -DIAN y la regulación de la administración y gestión de su talento humano

Artículo 36. USO DE LISTA DE ELEGIBLES.

Una vez provistos los empleos objeto del concurso, la lista de elegibles tendrá una vigencia de un (1) año, contado a partir de su firmeza.

La lista de elegibles deberá ser utilizada en estricto orden descendente para vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria, siempre y cuando los requisitos del empleo sean los mismos y sus funciones iguales o equivalentes.

PARÁGRAFO 1. *Si al hacer uso de la lista de elegibles no se acepta el nombramiento o no se acude a la posesión dentro del término establecido en las normas legales se entenderá que la persona queda excluida de la lista y se continuará con la provisión de los empleos en estricto orden de resultados.*

PARÁGRAFO 2. *Para asegurar que la Entidad adelante sus competencias en todas las seccionales y delegadas con altos niveles de excelencia y con los mejores perfiles profesionales, los empleados públicos que superen el periodo de prueba deberán permanecer en el lugar o sede donde se encuentra el empleo público mínimo dos (2) años. Lo anterior sin perjuicio de las potestades que corresponde al Director de reubicación de los empleos públicos en la planta global y flexible y, en general, de manejo de personal para atender las necesidades del servicio.*

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *En aplicación de los principios de economía, sostenibilidad fiscal y austeridad del gasto, las listas de elegibles resultantes de los concursos realizados en virtud del párrafo transitorio del artículo 32 del Decreto-Ley 071 de 2020, luego de que los empleos ofertados sean provistos en estricto orden de méritos, deberán ser utilizadas dentro del término de su vigencia para proveer vacantes generadas con posterioridad a las convocatorias, así como aquellas derivadas de la ampliación de la planta de personal, siempre y cuando los requisitos del empleo sean los mismos y sus funciones iguales o equivalentes.*

El proceso de selección cuya convocatoria y reglas se encuentran establecidas en el Acuerdo No. CNT2022AC000008 del 29 de diciembre de 2022, seguirá su curso con independencia de la etapa en que se encuentre y, una vez conformada la lista de elegibles, esta deberá ser utilizada dentro del término de su vigencia para proveer las vacantes ofertadas y aquellas que se generen con posterioridad derivadas de la ampliación de la planta de personal, siempre y cuando

los requisitos del empleo sean los mismos y sus funciones iguales o equivalentes.

En todo caso, las listas de elegibles a que hace referencia el presente párrafo transitorio no podrán utilizarse si el empleo público se encuentra provisto mediante encargo o provisionalidad. Estos cargos públicos deberán ser ofertados en una nueva convocatoria aplicando las reglas previstas en este Decreto-Ley."

2. Decisión

ÚNICO. Declarar la INEXEQUIBILIDAD del tercer inciso del párrafo transitorio del artículo 36 del Decreto Ley 927 de 2023.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó dos demandas de inconstitucionalidad acumuladas dirigidas en contra del tercer inciso del párrafo transitorio del artículo 36 del Decreto Ley 927 de 2023. Según los demandantes, el acápite en cuestión viola los principios constitucionales del mérito y de la función administrativa, los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a funciones públicas y el criterio de sostenibilidad fiscal. Esto es, en razón a que restringió el uso de las listas de elegibles para la provisión en periodo de prueba de los cargos ofertados que estaban siendo ejercidos con ocasión de nombramientos en encargo o provisionalidad, En su opinión, el acápite demandado desconoció que la provisión de los cargos de carrera administrativa debía hacerse en razón del mérito, obstaculizó el acceso al empleo público de quienes superaron el concurso correspondiente y privilegió a quienes ocupaban los cargos de forma temporal.

La Corte Constitucional absolvió dos cuestiones preliminares, a saber:

(i) Ineptitud. En este punto, la Corte concluyó que los cargos de las demandas acumuladas eran aptos, con excepción del cargo tercero por la vulneración de los principios de la función administrativa y del criterio de sostenibilidad fiscal de la Constitución, por cuanto no superó la carga mínima argumentativa requerida en razón a que se limitó a referir cuestiones prácticas relacionadas con actuaciones ineficientes, antieconómicas y sin

sostenibilidad fiscal, sin traer a colación argumentos de índole constitucional.

(ii) Cosa juzgada. Sobre esta cuestión, se observó que no hay lugar a la configuración de la cosa juzgada material respecto de lo decidido en la Sentencia C-331 de 2022, en tanto y en cuanto no existe identidad de objeto entre la disposición analizada en esa oportunidad y la que originó el análisis de constitucionalidad en el presente caso. Pues bien, el contenido normativo entre una y otra disposición no era el mismo.

A raíz de lo anterior, la Sala Plena se preguntó si la restricción al uso de las listas de elegibles cuando el empleo público se encuentre provisto mediante encargo o provisionalidad, así como la realización de una nueva convocatoria con ocasión de dicha restricción, viola el principio del mérito y los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a cargos públicos.

Para dar respuesta al anterior interrogante, la Corte reiteró la jurisprudencia sobre el principio constitucional del mérito, el régimen de carrera administrativa y se refirió a los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa, en particular, al de la carrera administrativa en la DIAN.

A partir de lo anterior, concluyó que el inciso tercero del párrafo transitorio del artículo 36 del Decreto Ley 927 de 2023 es contrario al principio constitucional del mérito y a los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a cargos públicos. Para llegar a esa conclusión, aplicó un juicio de razonabilidad y proporcionalidad en su dimensión estricta, en el que advirtió que a pesar de que la disposición persigue una finalidad imperiosa -la de garantizar una continuidad y eficiencia del servicio que presta la DIAN- y es efectivamente conducente para alcanzar el fin propuesto, aquella no es necesaria, en tanto existen otras alternativas que no comprometen las prerrogativas constitucionales en mención.

Además, concluyó que es abiertamente desproporcionada porque el beneficio que otorga la medida a propósito de alcanzar la finalidad no es proporcional a la afectación de las mencionadas prerrogativas constitucionales. Pues la norma privilegia los nombramientos en encargo o en provisionalidad, al punto de minimizar el principio del mérito, el debido proceso, el acceso a cargos públicos, y además, propiciar un tratamiento discriminatorio que beneficia a los ocupantes de cargos de forma temporal en detrimento de los derechos de quienes ocuparon los primeros puestos en las listas de elegibles como resultado de un concurso de méritos. En concreto, la Corte trajo a colación las siguientes razones:

(i). La medida desestimó el eje axial del mérito como forma de proveer los cargos públicos de carrera administrativa de la DIAN, al permitir la permanencia indefinida en el empleo de quienes ejercen los cargos en provisionalidad o encargo.

(ii). Desconoció la jurisprudencia constitucional sobre el carácter vinculante de las listas de elegibles, así como los derechos adquiridos de quienes ocupan los primeros puestos en ellas.

(iii). Violó los presupuestos excepcionales y temporales exigidos por la jurisprudencia constitucional para la provisión de cargos en provisionalidad y encargo.

(iv). Vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso al desempeño de cargos y funciones públicas, pues además de que cambió intempestivamente las condiciones del concurso, privó a los aspirantes de la posibilidad de ocupar las vacantes.

(v). También transgredió el derecho a la igualdad, en tanto y cuanto resulta irrazonable, desproporcionado y discriminatorio privilegiar la permanencia en el cargo de servidores que los ocupan de forma transitoria, en perjuicio de los aspirantes que superaron el concurso de méritos respectivo.

(vi). Ocasionó la destinación de recursos públicos para la realización de un concurso de méritos para ofertar vacantes, desconociendo que sobre ellas ya existen listas de elegibles vigentes.

En suma, la Corte constató que de las más de **10.000 vacantes definitivas**, aproximadamente **5.600 cargos** son ocupados por encargo o provisionalidad pese a que se ha invertido más de 50.000 millones de pesos en la realización de los concursos. Es palmario el esfuerzo institucional y presupuestal que demandó la realización de los concursos, sumado al impacto real de mantener los cargos vacantes o en interinidad, muestra que la medida no es razonable y genera un retroceso injustificado, sobre todo en términos de mérito. Así, advierte que, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a partir de la fecha, debe proveer los cargos ofertados utilizando, en estricto orden meritocrático, las listas de elegibles, que además están próximas a vencer, constituidas como resultado del concurso de méritos.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Miguel Polo Rosero salvó su voto** en esta decisión, por dos razones fundamentales. *Primero*, sostuvo que, de acuerdo con el precedente constitucional en casos similares, el análisis del asunto debió realizarse mediante un juicio de proporcionalidad intermedio, y no uno estricto. De haber optado por este enfoque, la disposición cuestionada habría sido declarada exequible. *Segundo*, y complementando su primer argumento, el magistrado consideró que incluso si se aplicara el juicio estricto, la exigencia de *necesidad* se acreditaba en este caso, lo que, en cualquier circunstancia, habría hecho la norma compatible con la Constitución.

En cuanto al *primer argumento*, el magistrado señaló que, en casos semejantes como los resueltos en las sentencias C-503 de 2020, C-102 de 2022 y C-387 de 2023, la Corte aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad *intermedia*, para valorar los cargos propuestos en las demandas. En todas ellas fue fundamental la consideración de que la regulación de la carrera administrativa es un ámbito en el cual la Constitución otorga un amplio margen de configuración al Legislador, entre otros aspectos, para fijar el alcance de las listas de elegibles. Por tal razón, no se advierte del examen realizado por la mayoría de la Sala, el cumplimiento de la carga de exteriorizar una especial argumentación, para, adicional a los razones de transparencia y suficiencia, revelar los motivos por los cuales incluso, desde la perspectiva de la seguridad jurídica y la buena fe, los motivos para no seguir el precedente e implementar un juicio de proporcionalidad estricto eran más poderosos, respecto de la obligación primigenia que tienen los jueces, incluidos los constitucionales, de preservar una misma lectura del derecho.

Frente a lo *segundo*, a pesar de considerar que el juicio aplicable en este caso debió ser uno de intensidad *intermedia*, cuyo enfoque habría conducido a la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, el magistrado Polo señaló que, aun bajo un examen estricto, cabía compartir con la mayoría de la Sala que, con algunas precisiones, la norma acusada perseguía un fin constitucional *imperioso* y era idónea o efectivamente *conducente* para lograr su satisfacción. Sin embargo, y a diferencia de lo resuelto por ese Tribunal, estimó que la medida adoptada en el precepto impugnado era *necesaria* y *proporcional en sentido estricto*, razón por la cual, en el escenario propuesto, debió declararse ajustada a la Constitución.

A su juicio, la disposición acusada restringía, de manera transitoria y excepcional, el uso de las listas de elegibles derivadas de dos tipos de procesos públicos de méritos que se han adelantado en la DIAN, para cierto tipo de cargos, y únicamente respecto de aquellos empleos públicos que, para la fecha de expedición del Decreto Ley 927 de 2023, se encontraban temporalmente ocupados, ya fuese por encargo o en provisionalidad. En esto consiste la medida legislativa cuya constitucionalidad debía controlar la Corte.

La **finalidad** de la medida, que se podía interpretar a partir del propio contenido normativo de la disposición, consistía en evitar que se usen ciertas listas (*unas ya concluidas, como las derivadas del parágrafo transitorio del artículo 32 del Decreto Ley 071 de 2020, y otras en proceso de consolidación, que corresponden a las que se sigan del concurso de que trata el Acuerdo CNT2022AC000008 del 29 de diciembre de 2022*) para llenar plazas cuya provisión ya había sido resuelta *temporalmente* (aunque no en propiedad), y garantizar que se adelantara un nuevo concurso abierto y actualizado, regido por las nuevas reglas introducidas en el Decreto Ley 927 de 2023. De esta forma, en atención a este mandato, se aseguraba una mayor transparencia y competitividad en los concursos, conforme con los nuevos criterios del sistema específico, ajustado a los fines misionales y técnicos de la DIAN, que buscan privilegiar la profesionalización, la equidad en el ingreso y la evaluación periódica de competencias, en los términos de los artículos 2, 3, 4 (en especial, su inciso segundo), 21, 24, 25, 29, 34 y 36 del decreto en mención.

Se trataba de una medida **idónea**, en tanto contribuía directamente a la finalidad de implementar de manera técnica, gradual y funcional el nuevo sistema específico de carrera de la DIAN, de tal forma que se asegurara la correspondencia entre los empleos provistos y las nuevas reglas. En efecto, la disposición acusada: (i) evitaba que los cargos ocupados *temporalmente* fueran provistos en propiedad mediante reglas anteriores a la reforma normativa; (ii) permitía que la provisión definitiva de dichos empleos se realizara mediante nuevos concursos, conforme con el nuevo régimen (artículos 29 y 34), lo que privilegiaba el mérito, pero bajo parámetros actualizados y más exigentes en términos de competencias y evaluación; y, finalmente, (iii) impulsaba una transición institucional ordenada, en la que, como se infería de lo indicado en la intervención de la DIAN, preservaba la planeación y la capacidad operativa de la entidad, mientras se surtían los nuevos concursos anuales, según el artículo 34 del citado decreto.

En este sentido, el medio elegido por el Legislador extraordinario –esto es, la restricción parcial y transitoria en el uso de las listas de elegibles– no era arbitrario o irrazonable, sino que correspondía una modulación adecuada de un instrumento de la carrera, en aras de asegurar una implementación gradual y técnica del nuevo sistema.

En atención al contenido normativo de la disposición acusada, se trataba de una medida **necesaria** para alcanzar el fin constitucionalmente imperioso que buscó el Legislador. En *primer lugar*, la disposición no suprimía el uso de las listas de elegibles en general, sino que las restringía únicamente respecto de cargos que venían siendo ocupados por encargo o provisionalidad, al momento de la entrada en vigor del Decreto Ley 927 de 2023, y que exigían una transición regulada hacia el nuevo régimen funcional y misional de carrera de la DIAN¹.

En efecto, la disposición no restringía, *in genere*, el uso de las listas de elegibles. El párrafo transitorio permitía que las listas de elegibles producto de los concursos anteriores (*las derivadas del párrafo transitorio del artículo 32 del Decreto Ley 071 de 2020, y las del concurso de que trata el Acuerdo CNT2022AC000008 del 29 de diciembre de 2022*) fuesen usadas para llenar vacantes posteriores a las respectivas convocatorias (*durante el término de su vigencia temporal*), mientras que la expresión acusada (*el último inciso del párrafo transitorio del artículo 36*) restringía esta posibilidad exclusivamente respecto de empleos que estén ocupados por encargo o provisionalidad, lógicamente, al momento de la entrada en vigencia del Decreto Ley 927 de 2023. De esta forma, la disposición garantizaba que la provisión de estos empleos *temporalmente* cubiertos se realizara, de manera *definitiva*, mediante las nuevas reglas del sistema específico de carrera de la DIAN, adoptadas en el Decreto Ley 927 de 2023. En esta medida, se garantizaba la temporalidad y subsidiariedad de esta forma de empleo, en tanto se surte el proceso definitivo por concurso de méritos, en los términos del artículo 29 de este decreto; de allí que no consolidaran derechos de carrera.

En *segundo lugar*, no existía una medida menos gravosa con igual grado de idoneidad que permitiese asegurar, al mismo tiempo: (i) la continuidad del servicio, (ii) la coherencia técnica entre el ingreso definitivo y las nuevas reglas, y (iii) la salvaguarda de una transición sin

¹ Según indicó la DIAN en su intervención, "el régimen de transición no ha afectado la garantía de la provisión de los empleos por mérito. De una parte, en el año 2023 se proveyeron cerca de 1.900 vacantes mediante el uso de las listas de elegibles de las convocatorias 1461 de 2020 y 2238 de 2021, hasta el término de su vigencia y/o agotamiento. Por otra parte, en la presente vigencia, se está adelantando la provisión de 1.623 vacantes con el uso de las listas de elegibles de la Convocatoria 2497 de 2022, adicionales a las 4.700 vacantes ofertadas en dicha convocatoria".

rupturas organizacionales. Por lo tanto, en el marco del juicio estricto propuesto por la mayoría de la Sala, se acreditaba el carácter necesario de la medida, al no existir alternativas normativas de igual idoneidad y menor impacto sobre los derechos en tensión.

Finalmente, la medida superaba el juicio de **proporcionalidad en sentido estricto**, ya que (i) su alcance era limitado y transitorio, (ii) no suprimía el principio del mérito ni el acceso mediante concurso, y (iii) aseguraba mayores beneficios institucionales –como la continuidad del servicio, la profesionalización y la planeación organizacional, finalidades adscritas a la nuestra estructura del sistema específico de carrera de la DIAN, en los términos del Decreto Ley 927 de 2023– frente a una menor afectación que se presenta respecto de las expectativas individuales, de las personas que participaron de los concursos de que trata el párrafo transitorio del artículo 32 del Decreto Ley 071 de 2020, y quienes participan de la convocatoria del Acuerdo CNT2022AC000008 del 29 de diciembre de 2022.

En concreto, frente a este último argumento, para el magistrado Polo Rosero, era claro que el eventual sacrificio de las expectativas (*que no derechos adquiridos*) de los elegibles era menor frente a las ventajas institucionales de la medida. Si bien es cierto que algunas personas que integran las listas anteriores podrían verse afectadas en su expectativa de ser nombradas en ciertos cargos (*al hacer parte de una lista de elegibles*), la medida preservaba la integridad funcional de la entidad, evitaba rupturas en la prestación del servicio tributario y aduanero, y garantizaba la coherencia entre el nuevo modelo de carrera y el ingreso definitivo. Además, no cabía duda de que los elegibles mantenían su derecho de ser nombrados en otros cargos vacantes posteriores a la convocatoria, durante el tiempo de vigencia de la lista, conforme se dispone en el resto del párrafo transitorio del artículo 36 del Decreto Ley 927 de 2023.

Esta valoración era especialmente compatible con el precedente de la sentencia C-387 de 2023, en la que la Corte juzgó una medida semejante a la que se estudió en esta oportunidad, relacionada con la restricción temporal del uso de la lista de elegibles en el sistema especial de carrera de la Fiscalía General de la Nación. En la citada providencia a la Corte le correspondió valorar “*si el inciso 3º del artículo 35 del Decreto Ley 20 de 2014, al establecer que las listas de elegibles resultantes de los procesos de selección adelantados por la Fiscalía General de la Nación solo podrán ser usadas para proveer las vacantes definitivas que se generen en los empleos inicialmente provistos por los concursos, y no para*

suplir vacantes preexistentes de los empleos ofertados pero que no fueron convocados, resulta contrario al derecho de acceso al desempeño de cargos y funciones públicas y al principio fundamental del mérito para el ingreso a empleos de carrera". La Corte declaró la exequibilidad simple de la disposición, al superar las exigencias del juicio intermedio. De manera puntual, al enjuiciar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, hizo referencia a los siguientes supuestos que, *mutatis mutandis*, son aplicables al caso que ahora se estudia:

"(...) aunque los aspirantes que están en una lista de elegibles, por razón del desarrollo de los concursos, en principio, han acreditado el mérito suficiente para ocupar un cargo vacante en la entidad, no por ello se impone la obligación constitucional de que necesariamente deba asignárseles un cargo que esté en dicha condición, por fuera de los que fueron sometidos a concurso, como lo propone el accionante. Ello es así, por una parte, porque el Legislador puede determinar cuál es el alcance que tendrían las listas de elegibles en cada entidad en particular, a partir de los objetivos que se buscan con ella; y, por la otra, porque esos propósitos deben tener respaldo en fines constitucionales válidos, como ocurre, en este caso, con los mandatos de gradualidad, adaptación y continuidad (...) // Por otra parte, en las sentencias C-135 de 2018 y C-084 de ese mismo año, la Corte se pronunció sobre las listas de elegibles, y determinó que no existe un derecho adquirido a un ocupar un cargo público, por la sola circunstancia de estar incluido dentro de una de ellas, pues necesariamente se requiere de la existencia de una vacante y de que la misma sea susceptible de ser cubierta por su incorporación dentro un concurso de méritos, salvo que el Legislador disponga de una regla distinta respecto de la aplicación de la lista, como ya se ha mencionado en esta providencia. // (...) al no tratarse de un derecho absoluto, la posibilidad de ingreso a un cargo depende no solo de las exigencias que se impongan para el mismo, sino también de las reglas que se hayan fijado en la convocatoria y del alcance que tenga la lista de elegibles, aspectos que se sujetan al ámbito de configuración del Legislador y que excluyen decisiones arbitrarias que carezcan de un fin válido, lo que no ocurre en el presente caso. // (...) Por último, también cabe puntualizar que el sistema de carrera y la superación del concurso público son las formas que, por excelencia, permiten acreditar el mérito para el ejercicio de un cargo. Sin embargo,

ello no conduce a que se entienda que el mérito es exclusivo de dichos mecanismos y que otras de formas de vinculación a la función pública son ajenas a la carga de acreditar las calidades y capacidades necesarias para el desarrollo de las atribuciones propias de un empleo. Por ello, aun cuando es deber del Estado y de todas sus entidades adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo los concursos que permitan ocupar todos los cargos de carrera administrativa, a fin de cristalizar de forma plena el principio del mérito, mientras ello ocurre, no puede entenderse que existe un privilegio hacia la provisionalidad o el encargo, y que esas figuras pueden utilizarse sin ningún control, ya que, como lo advirtió este tribunal en la sentencia C-102 de 2022, dichas formas extraordinarias de proveer vacantes exigen el deber de motivar los actos de vinculación, y en virtud de las justificaciones que allí se plasmen, valorar el mérito de las personas para estar en los cargos que ocupan”.

Por lo expuesto, y a juicio del magistrado Polo R., la Corte, aun aplicando un juicio estricto de proporcionalidad y en concordancia con los precedentes jurisprudenciales sobre la materia, así como con una lectura integral del precepto demandado, debió haber declarado la constitucionalidad de la disposición acusada.



Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia