COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/720/15

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/720/15
Expediente	—
Fecha	2015-03-17
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Clasificacion Del Cargo De Inspector De Seguridad Aerea De La Unidad Administrativa Especial De Aeronautica Civil Como Un Empleo De Libre Nombramiento Y Remocion
- Cargos De Libre Nombramiento Y Remocion
- Cargo De Libre Nombramiento Y Remocion
- /Cargo De Libre Nombramiento Y Remocion
- Cargo De Inspector De Seguridad Aerea De La Unidad Administrativa Especial De Aeronautica Civil
- Inspector De Seguridad Aerea

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Primero.- Declarar la INEXEQUIBILIDAD de la expresión “Inspector de Seguridad Aérea” del numeral 1) del artículo 13 del Decreto 790 de 2005 por la vulneración del artículo 125 de la Constitución Política . Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Presidente (E) Con aclaración de voto MYRIAM ÁVILA ROLDÁN LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrada (e) Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA…

Texto completo

C-720-15 Sentencia C-720/15 CLASIFICACION DEL CARGO DE INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL COMO UN EMPLEO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Desconoce el principio axial de la carrera administrativa El nivel de cargos Inspector de Seguridad Aérea de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil cumple funciones técnicas y misionales que no tienen relación con la dirección institucional o el diseño e implementación de políticas, tampoco requieren de un nivel de confianza con el nominador. Por otra parte no se trata de un cargo específico sino todo un nivel de empleos con diferentes requisitos y funciones.

Al no cumplir con los requisitos exigidos por la Constitución, no existe una razón suficiente que justifique el haber utilizado la excepción a la regla, tan importante para el derecho constitucional colombiano, de la carrera administrativa para los empleos públicos, por lo tanto la Corte declara la inexequibilidad de la frase impugnada.

CARRERA ADMINISTRATIVA- Regla general de vinculación laboral en el sector público CARRERA ADMINISTRATIVA- Concepto y relación con el Estado Social de Derecho CARRERA ADMINISTRATIVA- Criterios

determinantes que inciden en la estructura del Estado Social de Derecho La Corte se ha dado a la tarea de identificar los criterios que inciden en la relevancia de la Carrera Administrativa en la estructura del Estado Social de Derecho. Los tres criterios identificados son: (i) El criterio histórico, por el cual es fácil identificar que la historia del constitucionalismo colombiano, a través de diversas reformas, se ha encaminado a fortalecer y privilegiar el sistema de carrera administrativa como la regla general para el ingreso al servicio público. Ello se justifica en las distintas reformas en el propósito de eliminar las prácticas clientelistas, de "amiguismo" o nepotismo, contrarias al acceso a los cargos del Estado de modo equitativo, transparente y basado en la valoración del mérito de los aspirantes. (ii) El criterio conceptual, por el cual la carrera administrativa se entiende como un principio constitucional, con el doble objetivo de: servir de estándar y método preferente para el ingreso al servicio público y; conformar una fórmula interpretativa para que de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado, cumplan las finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito. (iii) El criterio teleológico, por el cual se entiende que las finalidades que cumple la carrera administrativa en el Estado constitucional, genera una función articuladora de variados fines valiosos para el ordenamiento constitucional colombiano.

CARRERA ADMINISTRATIVA- Objetivos Según lo ha sostenido la Corporación, los objetivos específicos de la carrera administrativa tienen íntima relación con el concepto de Estado Social de Derecho y pueden resumirse en: (i) La garantía de cumplimiento de los fines estatales puesto que incentiva el óptimo funcionamiento de la función pública al exigir que quienes la desarrollan sean seleccionados bajo el único criterio del mérito, para determinar su ingreso, permanencia, ascenso y retiro del cargo, bajo la vigencia de los principios de igualdad, eficacia, eficiencia, moralidad, imparcialidad y transparencia.

De esa forma, el régimen de carrera garantiza la idoneidad de los funcionarios y servidores públicos, y con ello, el logro de los fines esenciales y objetivos del Estado Constitucional de Derecho, como el servicio a la comunidad, la satisfacción del interés general y la efectividad de los principios, valores, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, evitando además los vicios del clientelismo, favoritismo y el nepotismo, y aportando a la modernización y racionalización del Estado. (ii) Respeto y garantía de los derechos relacionados con el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos El sistema de carrera administrativa se constituye en una garantía para la protección eficaz del derecho político a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Art. 40-7 C.P., Art. 23 CADH) en condiciones de plena igualdad de oportunidades. Para la Corte "La exigencia de un concurso público de méritos permite, a partir de un procedimiento abierto y democrático, que los ciudadanos, sin distingo ni requisitos diferentes a las calidades profesionales que se exijan para el cargo correspondiente, pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer parte de su estructura burocrática.". (iii) La estabilidad laboral de sus servidores, a partir de la eficiencia en sus funciones. Para la Corte Constitucional "las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado", en la medida en que ejerciten su derecho al trabajo "con estabilidad y posibilidad de promoción, según la eficiencia en los resultados en el cumplimiento de las funciones a cargo" y con la posibilidad de obtener los beneficios propios de la condición de escalafonados en la carrera, en perfecta consonancia con la Constitución. (iv) La erradicación de la corrupción en la Administración Pública .

El sistema de carrera administrativa contribuye a la lucha contra la corrupción, pues al estar sometida al principio de mérito para el ingreso, se constituye en una herramienta eficaz para erradicar el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo" CARRERA ADMINISTRATIVA- Instrumentos internacionales CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Jurisprudencia constitucional/ CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Límites/ CARRERA ADMINISTRATIVA- Excepción específica EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Carácter excepcional y exigencias/ CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Configuración legislativa/ CARGO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Criterios para determinarlo /CARGO DE LIBRE

NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Subreglas fijadas en la Jurisprudencia constitucional CONCURSO PUBLICO DE MERITOS- Reiteración de jurisprudencia/ FUNCION PUBLICA- Principios CARGO DE INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL- Funciones no corresponden a las categorías de Director, Asesor o Ejecutivo/ CARGO DE INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL- Funciones operativas/ INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA- Funciones no tienen relación con la representación de la entidad/ INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA- Se trata de funcionarios técnicos cuya tarea es vigilar el correcto cumplimiento de la normatividad, por lo tanto la confianza que se requiere es la inherente a la de cualquier cargo público/ EMPLEOS DEL NIVEL INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA- No tienen funciones de dirección o implementación de políticas de la entidad/ CARGO DE INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL- No existe razón suficiente para catalogar el cargo como de libre nombramiento y remoción y tampoco cumple con la especificidad para la excepción a la regla de carrera administrativa Referencia: expediente D-10704 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13, numeral 1 (parcial) del Decreto 790 de 2005.

Actor: Jairo Villegas Arbeláez Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Bogotá D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015) La Sala Plena de la Corte Constitucional , conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Myriam Ávila Roldán (e), Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES En escrito presentado el 6 abril de 2015, el ciudadano Jairo Villegas Arbeláez , ejerciendo la acción pública de inconstitucionalidad, demandó el artículo 13, numeral 1, parcial del Decreto 790 de 2005, por considerar que vulnera el artículo 125 en concordancia con el artículo 122 de la Constitución Política.

Mediante Auto del veintitrés (23) de abril de dos mil quince (2015), el magistrado sustanciador resolvió inadmitir la demanda respecto de todos los cargos formulados.

Posteriormente en escrito presentado el 29 de abril de 2015, el ciudadano Jairo Villegas Arbeláez, procedió a subsanar los vicios señalados en la demanda de la referencia, y mediante auto del catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015) fue admitida.

El despacho consideró pertinente poner en conocimiento de la demanda al Congreso de la República e invitó a participar en el juicio que por esta acción se propicia a la Aeronáutica Civil, al Departamento Administrativo de la función Pública, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Nacional del Servició Civil, a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Nacional, Pontificia Bolivariana, Javeriana, Eafit, Santiago de Cali, Libre , San buenaventura, de Medellín, del Norte, del Sinú – Seccional de Montería - Sergio Arboleda, Externado de Colombia, de Ibagué y Facultad de Jurisprudencia del Rosario. Adicionalmente ordenó correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

1.1. NORMAS DEMANDADAS A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada: “DECRETO 790 DE 2005 (Marzo 17) Diario Oficial No. 45.855 de 19 de marzo de 2005 Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004, DECRETA:

TITULO III. SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA. CAPITULO I. CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS. ARTÍCULO 13. CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS. Los empleos públicos de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil, son de carrera, con excepción de los de libre nombramiento y remoción, que correspondan a uno de los siguientes criterios:

1. Los de dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, los cuales son: Director General, Subdirector General, Secretario General, Secretario de Sistemas Operacionales, Secretario de Seguridad Aérea, Jefe de Oficina Aeronáutica, Director Aeronáutico de Área, Agregado para Asuntos Aéreos, Administrador de Aeropuerto, Gerente Aeroportuario, Director Regional Aeronáutico, Asesor Aeronáutico e Inspector de Seguridad Aérea .

2. Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistencial o de apoyo y que estén al servicio directo e inmediato del Director General, siempre y cuando los empleos estén adscritos al despacho.

3. Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado. PARAGRAFO. El empleado de carrera administrativa, cuyo cargo sea declarado de libre nombramiento y remoción, deberá ser trasladado a otro cargo de carrera que tenga funciones afines y remuneración igual a las del empleo que desempeña, si existiere vacante en la respectiva planta de personal, en caso contrario continuará desempeñando el mismo cargo y conservará los derechos de carrera mientras permanezca en él.” 1.2.

LA DEMANDA 1.2.1. El demandante afirma que el artículo 13, numeral 1, del Decreto 790 de 2005, al incluir dentro de su listado el cargo de “Inspector de Seguridad Aérea” vulnera el artículo 125 en concordancia con el artículo 122 de la Constitución Política, con sustento en las siguientes razones:

1.2.2. Señala que la Constitución Política de Colombia consagra como principio o regla general la premisa de que “los empleos... son de carrera"

siendo la excepción los nombramiento de libre nombramiento y remoción. De esta manera, resalta que toda excepción debe ser de interpretación restrictiva, entendiéndose por ello que las excepciones no deben alterar la naturaleza de las cosas, ni afectar la filosofía que inspira el sistema y sin que la excepción “ esté legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción”.

1.2.3. Hace un recuento de lo establecido por la jurisprudencia constitucional en relación con los criterios determinantes para diferenciar entre los empleos de carrera administrativa y los de libre nombramiento y remoción, destacando entre estos, la naturaleza de las funciones, las cuales serán técnicas o administrativas en los empleos de carrera, y políticas, de gobierno o confianza en los empleos de libre nombramiento y remoción.

[1] 1.2.4. En este sentido, advierte que en la Aeronáutica Civil existe un nivel especial de empleos denominados " Nivel Inspector de Seguridad Aérea ", integrado por varios empleos con distintos grados salariales, motivo por el cual considera que con el aparte demandado se está clasificando exceptivamente como de libre nombramiento y remoción a todo un nivel integrado por varios empleos, de forma genérica, masiva e indeterminada, y no a un solo empleo singular y determinado.

1.2.5. De esta manera, considera se está vulnerando el artículo 125 Superior, pues la regla general de pertenencia a la carrera es de carácter genérico, contrario a la excepción, la cual debe ser especifica.

1.2.6. Argumenta la violación del aparte de la norma demandada de los preceptos constitucionales, en la medida en que se clasificó exceptivamente el empleo de Inspector de Seguridad Aérea, bajo el presupuesto normativo de ejercer funciones de “dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas y directrices” cuando por el contrario las funciones de dicho empleo se dirigen a: coordinar y controlar el cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el control técnico y de seguridad de las aeronaves y de la infraestructura aérea comercial, así como la aplicación de conocimientos técnicos para el desempeño de funciones calificadas en asuntos de operaciones aéreas, aeronavegabilidad, prevención e investigación de incidentes y accidentes aéreos, entre otros.

1.2.7. Insiste en que el cargo de Inspector de Seguridad Aérea, incluido en la norma demandada, pertenece a un nivel de empleos denominado " Nivel Inspector de Seguridad Aérea ", motivo por el cual la norma está clasificando a todos los empleos que integran el Nivel Inspector de Seguridad Aérea de forma genérica o abierta, vulnerando así los artículos 122 y 125 Constitucionales.

1.2.8. Concluye afirmando que la excepción de los cargos de libre nombramiento y remoción, está dada para determinados cargos específicos, no para categorías genéricas o para todo un nivel de empleos, tal como lo hace el aparte demandado del artículo 13 del Decreto Ley 790 de 2005. De esta manera, reitera que en la Aeronáutica Civil existe un nivel especial de empleos denominado "

Nivel Inspector de Seguridad Aérea ", integrado por varios empleos y con diferentes grados salariales, por lo que considera la frase demandada está clasificando exceptivamente como de libre nombramiento y remoción a todo un nivel integrado por varios empleos, y no a un solo empleo singular y determinado.

1.3. INTERVENCIONES CIUDADANAS 1.3.1. ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA Intervino en el proceso y solicitó declarar la exequibilidad de la disposición acusada, con base en los siguientes argumentos:

1.3.1.1. La confrontación de la expresión acusada con el artículo 122 de la Constitución Política de 1991, no muestra ninguna discordancia que permita inferir un choque entre ellos, pues en el precepto constitucional se regulan las condiciones básicas de ejecución del empleo público y se señalan unas exigencias de prioridad y rectitud que no se pueden considerar afectadas por lo consignado en el texto materia de examen.

Además, el demandante no plantea una discrepancia concreta entre las normas en mención, y de la lectura del artículo 122 Constitucional no se aprecia ningún elemento que permita considerar que la expresión legal cuestionada lo vulnere.

1.3.1.2. Respecto al texto del artículo 125 Constitucional, considera que las explicaciones de la demanda no son suficientes para concluir que la expresión “ Inspector de Seguridad Aérea ” en el contexto del artículo 13 del Decreto Ley 790 de 2005, resulte vulneratoria del precepto constitucional en cuestión.

Al respecto, sostiene que el Constituyente del 91 le otorgó al legislador una amplitud especial en la tarea de identificar las funciones públicas que podían o debían ser ejecutadas por personas que para su vinculación laboral tuvieran la condición de empleados de libre nombramiento y remoción u otras especiales, cuando en la parte final del inciso primero el artículo 125 instituye como fuente de empleos para ser ocupados por tales personas, “los demás que determine la ley”.

Aduce que precisamente en la norma acusada lo que se aprecia es que el legislador hizo uso de tal facultad para incluir entre los empleos de libre nombramiento y remoción al Inspector de Seguridad Aérea, lo que lleva a concluir que no existe contradicción entre el precepto Superior y la disposición de la acusación.

1.3.1.3. Para finalizar, hace referencia al tema de seguridad aérea y describe que dicha actividad apareja unas condiciones y consecuencias muy sensibles y delicadas, por lo que no se debe considerar que el legislador en este caso hubiera actuado en forma que pudiera considerarse arbitraria como para concluir que hubo un mal uso de la facultad que

la Carta le entregó al legislador en el marco de la tarea de calificar las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios de libre nombramiento y remoción, pues bien se puede colegir que la función en cuestión entraña una muy especial confianza que bien puede equipararse a las labores de dirección, conducción y orientación institucional a las cuales se alude en el artículo 13 del Decreto 790 de 2005, cuando se identifican las razones a tener en cuenta en la identificación de los empleos de libre nombramiento y remoción en la entidad en cuestión.

1.3.2. EL COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO En la oportunidad procesal prevista, intervino en el proceso de la referencia para solicitar que la Corte Constitucional declare la inexequibilidad de la disposición acusada, con base en las siguientes consideraciones:

1.3.2.1. Respecto a los cargos de carrera, expresa que la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias C-588 de 2009 y C-553 de 2010) ha sido reiterativa al establecer la carrera administrativa como regla general que deriva del artículo 125 Constitucional, para la provisión de cargos públicos, toda vez que a través de este sistema se permite materializar el cumplimiento de los principios que rigen la administración pública y los fines del Estado.

Aduce el interviniente que en su jurisprudencia la Corte ha identificado cuatro (4) criterios para comprender la importancia del sistema de carrera administrativa, los cuales son: i) el criterio histórico, según el cual, en la historia del constitucionalismo colombiano ha habido una preocupación permanente por fijar en la Constitución y en la ley la preeminencia de la carrera administrativa; ii) el criterio de generalidad, que hace referencia justamente a la comprensión de la carrera administrativa como regla general en un modelo constitucional de Estado Social de Derecho; iii) criterio de conexión, que tiene que ver con la necesaria conexión entre la carrera administrativa y el acceso a los cargos del Estado según el mérito demostrado en concurso público; y iv) el criterio conceptual, que consiste en la definición de la carrera administrativa como principio constitucional, entonces, desde esta perspectiva, la carrera administrativa goza de un lugar preponderante en el andamiaje constitucional, como quiera que articula varios propósitos definidos por el constituyente.

En este orden de ideas, aduce que estos criterios llevan a la afirmación de que la carrera administrativa es fundamental para efectos de materializar los principios de igualdad y de estabilidad en el empleo, y que ella misma, como principio de rango constitucional, constituye un mandato de optimización y una base axiológico-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional.

1.3.2.2. En cuanto a los cargos de libre nombramiento y remoción, sostiene que éstos constituyen una de las excepciones a la regla general para la provisión de cargos públicos, limitándose su procedencia exclusivamente para aquellos casos en los que la naturaleza del cargo a proveer implique componentes de dirección política, misional o institucional, y un alto grado de confianza para su cumplimiento.

Por tanto, afirma que el legislador en estos casos cuenta con una potestad de configuración restringida, toda vez que al establecer los cargos que corresponden al sistema de libre nombramiento y remoción, debe observar los principios generales de la función administrativa y buscar la optimización del sistema de carrera. En este sentido, aduce que son dos los criterios que se deben observar para establecer válidamente cuando un cargo es de libre nombramiento y remoción. A saber: i) el fundamento legal, el cual no debe contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en la excepción; y ii) debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa.

Respecto al último punto, sostiene el interviniente que los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución y la ley establecen, siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. Entonces, el grado de confianza no es aquel inherente a toda función pública, sino que corresponde al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado

que requiere cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor transcendencia para el ente de que se trata.

1.3.2.3. Pasa el interviniente a explicar que si bien la creación de cargos de libre nombramiento y remoción debe obedecer al principio de razón suficiente, ello no basta, pues para garantizar lo consagrado en el artículo 125 Constitucional y la vigencia plena de la carrera administrativa como regla general para la provisión de cargos, el legislador debe observar una carga de especificidad al definir cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción. Es decir, no es posible acudir a expresiones generales o indeterminadas al establecer un cargo como de libre nombramiento y remoción, sino que se deben observar en cada caso los niveles, grados, funciones y confianza que corresponden a cada cargo dentro de una entidad determinada, para conforme a ello definir cuáles deben ser de carrera y cuáles de libre nombramiento y remoción.

Finaliza este argumento diciendo que una norma que establezca de forma general el sistema de libre nombramiento y remoción para un empleo que a su vez engloba varios cargos o niveles distintos, desconoce el mandato de especificidad y por ende, el principio de razón suficiente que subyace al artículo 125 constitucional.

1.3.2.4. Finalmente el interviniente expuso el marco normativo que regula las funciones de seguridad en la aviación dentro de la Aeronáutica Civil y concluyó que el cargo de “ Inspector de Seguridad Aérea ” comprende la aplicación de conocimientos técnicos para el desempeño de funciones calificadas en un nivel operacional que garantice la seguridad en asuntos de operación aérea.

En este sentido, el Inspector de Seguridad Aérea desempeña una función cuyo objetivo principal se centra en la aplicación de conocimientos prácticos y técnicos en pro de la seguridad del transporte aéreo, por lo cual no hay lugar a que se observe el desempeño de una función gerencial, misional, institucional o política, o que en tal caso requiera un encargo de confianza superior al que normalmente se exige a los servidores públicos en general. Por esta razón, no se encuentra razón suficiente que justifique que el cargo de Inspector de Seguridad Aérea sea excluido de la regla general de la provisión por carrera administrativa.

1.3.3. El Departamento Administrativo de la Función Pública En la oportunidad procesal prevista, intervino en el proceso de la referencia para solicitar que la Corte Constitucional declare la exequibilidad de la norma demandada, para lo cual presenta las siguientes consideraciones:

1.3.3.1. En el artículo 4º de la Ley 909 de 2004 enlistó taxativamente las entidades en las cuales regirían los sistemas específicos de carrera, considerando entonces que el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil hace parte de dicho sistema específico.

Con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 53 de la citada Ley 909 de 2004 para expedir normas con fuerza de ley en materia de sistemas específicos de carrera administrativa, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 790 de 2005, mediante el cual se estableció el Sistema Específico de Carrera Administrativa para la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, fijando reglas en materia de provisión de cargos, procesos de selección, evaluación del desempeño, registro público, retiro del servicio, capacitación, estímulos, asignación de responsabilidades y competencias específicas.

En relación con las facultades extraordinarias, en el caso concreto, clara y específicamente se entregó al Presidente de la República la facultad para expedir normas con fuerza de ley que contenga el sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las Superintendencias de la Administración Pública Nacional y de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

Es por ello que el Decreto Ley 790 de 2005 se apartó en algunos aspectos de las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004, precisamente en aplicación de lo dispuesto por los artículos 4º y 54 transitorio de la Ley 909 de 2004, en los cuales se especifica que la normativa contenida en dicha Ley 909 de 2004 aplica a las entidades beneficiarias de sistemas específicos de carrera, únicamente mientras el Legislador extraordinario expida los respectivos decretos leyes regulando los referidos sistemas específicos de carrera.

Concluye entonces el interviniente que las disposiciones que consagran los sistemas específicos de carrera administrativa de creación legal, como el de la Aeronáutica Civil, son válidos en cuanto respeten la estructura y etapas de los procesos de selección, así como los principios que orientan la carrera administrativa. Sin embargo, pueden establecerse regulaciones específicas que respondan a la especificidad de las actividades que desarrolla la entidad.

1.3.3.2. Además del anterior análisis, el interviniente precisa que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 260 de 2004, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil tiene como objeto garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia, en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico social y de relaciones internacionales.

Por tanto, considera que la actividad desarrollada por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, comprende un considerable impacto en la seguridad del Estado, por lo que, dada la importancia de sus funciones, requiere que algunos de sus servidores tengan las más altas calidades y sepan responden a factores determinantes de confianza. De modo que, consciente de esta necesidad, el Decreto Ley 790 de 2005 en su artículo 7, limita el ejercicio de los empleos pertenecientes al cuerpo aeronáutico de la Aeronáutica Civil, al cumplimiento de los requisitos señalados en las normas internacionales vigentes sobre la materia.

1.3.3.3. Agrega el interviniente que como base para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, los criterios legales a tener en cuenta son: i) el fundamento legal, según el cual, a pesar de la facultad que tiene el legislador, éste no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en la excepción; ii) el deber de que exista un principio de razón suficiente que justifique al Legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada; y iii) la confianza plena y total o la implicación de una decisión política como naturaleza misma de los empleos de libre nombramiento y remoción.

Con base en ello, precisa el interviniente que dentro de las competencias otorgadas al Legislador, éste puede excluir de los empleos de carrera administrativa aquellos que cumplen unas funciones especiales, en virtud a los criterios antes establecidos, y según las funciones que deberán realizar las personas que ocupen dichos cargos.

1.3.3.4. Concluye el interviniente manifestando que el cargo de Inspector de Seguridad Aérea comprende una carga importante de confianza plena que debe tener el nominador en la persona que lo va a ocupar, razón suficiente para que el Gobierno Nacional lo clasifique como de libre nombramiento y remoción.

1.3.4. LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL. Intervino en el proceso para defender la exequibilidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

1.3.4.1. En primer lugar, el interviniente aclara que la actividad del Inspector de Seguridad Aérea no es de mera verificación de requisitos o de aplicación de conocimientos técnicos, pues estas personas participan activamente en la formulación de las normas y políticas aplicables al modo aéreo, razón por la que, en su labor, las personas dedicadas a este oficio deben contar con la experticia y conocimiento al menos, al mismo nivel del inspeccionado, tal como lo consagran los documentos 8335 y 9760 de la OACI; ello unido a que la Ley 336 de 1996 categorizó al transporte aéreo como un servicio público esencial, el cual sólo puede prestarse de manera adecuada cuando debidamente se inspeccione el personal especializado.

En ese orden de ideas, sostiene el interviniente que para la Aeronáutica Civil es de vital importancia contar con una planta de inspectores que tengan excelentes conocimientos sobre el tema aeronáutico, pero que dadas las sensibles actividades que realizan, entre las cuales se encuentran asesorar, dictaminar, recomendar y sancionar a las empresas de aviación, puedan ser removidos de manera ágil en procura de la garantía del servicio.

1.3.4.2. Posteriormente el interviniente pasa a estudiar los argumentos expuestos en la presente demanda, y concluye que las razones expuestas por el demandante no son de recibo, por cuanto:

i) El hecho de clasificar los diferentes empleos de este nivel como de libre nombramiento y remoción, no lo hace violatorio de la Constitución Política por el papel importante, delicado y de especial confianza de que están dotados.

ii) Derivar simplemente, tal como lo pretende el demandante, el régimen específico de los Inspectores de Seguridad Aérea del régimen General establecido en la Ley 909 de 2004, significa desconocer las condiciones críticas parta la seguridad operacional que justificó su especialización.

iii) Si bien los Inspectores de Seguridad Aérea son técnicos, pues sus labores están relacionada con una actividad fundamentalmente técnica, la aviación civil es uno de sus aspectos más sensibles, pues en ella se circunscribe todo lo que tiene que ver con la seguridad. Por tanto, a pesar de que estos empleados cuentan con un perfil técnico, no dejan de tener un altísimo grado de autoridad, lo que lleva aparejado un nivel de confianza difícilmente predicable de otros funcionarios de la Aeronáutica Civil.

1.3.4.3. Como sustento de su posición, el interviniente trae a colación las sentencias C-1177 de 2003 [2] y C-161 de 2003 [3] , en las que la Corte Constitucional manifestó que “ el legislador consagró en el numeral 2, literal b), del artículo 5 de la Ley 443 de 1998, como criterio para determinar cuándo un cargo es de libre nombramiento y remoción, que se “trate de empleos de cualquier nivel jerárquico cuyo ejercicio implique confianza, y que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo”, de lo que desglosa que al ser los Inspectores de Seguridad Aérea depositarios de especial confianza, dada la singularidad de las funciones que adelantan, existen estimables razones, acordes con las Constitución Política, relacionadas con la seguridad aérea y ligadas con la seguridad nacional, que justifican la excepción de los empleos de Inspector de Seguridad Aérea como de libre nombramiento y remoción.

1.3.5. EL MINISTERIO DE TRANSPORTE Intervino en el proceso y solicitó declarar la exequibilidad de la disposición acusada, para lo cual presenta las siguientes consideraciones.

1.3.5.1. Expresa el interviniente que la interpretación del actor, respecto del aparte normativo demandado, no corresponde a la realidad jurídica que regulan, ni fue efectuada con base en las normas de hermenéutica jurídica que permitan su comprensión y eficiente aplicación.

1.3.5.2. Finalmente, aduce que la comprensión y correcta interpretación de los preceptos en análisis exige tener presente los siguientes hechos:

i) El aparte demandado es aplicado, o por lo menos, debe ser aplicado dentro del contexto de la función de dirección, conducción y orientación institucional cuyo ejercicio implica la adopción de políticas y directrices para lo cual el artículo 125 constitucional permite la excepción a los empleos de carrera.

ii) La inclusión del cargo “ Inspector de Seguridad Aérea ” dentro de la exceptividad constitucional, esto es, por fuera del régimen de carrera administrativa especial de la Aeronáutica Civil, no implica que se haya convertido en regla general, pues el aparte demandado debe interpretarse en el contexto de dirección y adopción de políticas dentro del cual se encuentra, y no dentro de la función pública de carrera, esto es, hacer cumplir la normatividad, como mal pretende hacerlo pensar el actor.

iii) La inclusión del cargo “ Inspector de Seguridad Aérea ” es un instrumento legal para proveer a la administración del personal de confianza necesario en los niveles que allí se indican, para llegar al fin de los cometidos institucionales, elemento que contribuye a la realización de ciertos objetivos de dirección y manejo para la seguridad del Estado.

1.3.6. LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA Intervino en el proceso para defender la inexequibilidad de la norma demandada, con base en los siguientes argumentos:

1.3.6.1. En virtud del artículo 125 Constitucional, la carrera administrativa es la regla general de provisión de los empleos públicos, excepcionalmente, por mandato legal, podrán crearse empleos de libre nombramiento y remoción. La línea jurisprudencial sentada por la Corte Constitucional en relación con la potestad de configuración limitada del Legislador para establecer las excepciones a la carrera administrativa es clara. Al respecto se ha reconocido que existen dos condiciones alternativas que habilitan al legislador para clasificar un determinado cargo público como de libre nombramiento y remoción, ambas referidas a la naturaleza y funciones de cada cargo en particular:

i) Que el cargo tenga asignadas funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se definan o adopten políticas públicas; y ii) Que el cargo tenga asignadas funciones y responsabilidades que exijan un nivel especial y cualificado de confianza, adicional al que se le puede exigir a todo servidor público.

Así las cosas, expresa el interviniente que se estima contrario al orden constitucional y a los principios que orientan el ingreso, la permanencia, la promoción y el retiro de los diferentes empleos del Estado, establecer un conjunto amplio de empleos, en el referido artículo 13 del Decreto Ley 790 de 2005, que se regirán por la denominación de empleos de libre nombramiento y remoción, puesto que no se estaría teniendo en cuenta las características funcionales de cada cargo, las cuales, son el elemento determinante para que la exclusión legislativa sea válida a la luz de las disposiciones constitucionales.

1.3.6.2. Por otra parte, aduce el interviniente que comparte lo esgrimido por el actor en relación con que no se está calificando un cargo específico como de libre nombramiento y remoción, sino, por el contrario, una multiplicidad de cargos con distintos grados salariales y funciones específicas. En ese sentir, indica el interviniente que sería violatorio del régimen de carrera administrativa, establecer que todo un nivel de empleo, de manera genérica, masiva e indeterminada, sea de libre nombramiento y remoción, pues no se tomarían en cuenta las particularidades de los varios cargos que conforman dicho nivel.

Además, sostiene el interviniente que el mencionado nivel de empleo público no cumple con funciones directivas, ni de manejo o conducción u orientación institucional, como lo pretende la norma, pues no tiene la vocación de definir políticas públicas y mucho menos exige un nivel de confianza especial, distinta al de todo servidor público, por el contrario, el ordenamiento es claro en determinar que sus funciones son de índole técnico.

1.3.6.3. Concluyó manifestando que la ubicación de los Inspectores de Seguridad dentro de la Estructura de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, es el último eslabón jerárquico, el cual depende de la Secretaría de Seguridad Aérea, la cual tiene como funciones el cumplimiento de políticas públicas y control técnico y de seguridad; por tanto, los Inspectores de Seguridad Aérea se limitan a hacer cumplir la normatividad, pues no son los encargados de fijar las políticas públicas, ni son empleados de dirección ni de confianza.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, solicitó a la Corte Constitucional declarar INEXEQUIBLE la expresión “ Inspector de Seguridad Aérea ” contenida en el numeral 1º del artículo 13 del Decreto 790 de 2005. Para sustentar su afirmación considera:

2.1 El Señor Procurador advierte que el Legislador, de conformidad con la competencia que le otorga el artículo 125 de la Constitución Política de 1991, así como el artículo 150 numeral 10, puede regular el ejercicio de las funciones

públicas y establecer los mecanismos para el acceso a la función pública.

En virtud de la excepción prevista en el citado artículo 125, el Legislador facultó al Presidente de la República para que expidiera normas con fuerza de ley y estableciera el sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

Así, el Presidente de la República profirió el Decreto 790 de 2005, en cuyo artículo 13 excluyó el empleo público de " Inspector de Seguridad Aérea " de los cargos de carrera administrativa de la planta de personal de la Aeronáutica Civil, y por el contrario, los clasificó entre los cargos de libre nombramiento y remoción.

2.2. También precisa el Ministerio Público que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que las facultades para establecer los casos exceptivos de la regla general de pertenencia a la carrera administrativa se encuentran sujetas a unos precisos limites que, de excederse, implicarían medidas arbitrarias y violatorias no solo del principio general de la carrera administrativa, sino del principio del derecho a la igualdad, por cuanto, por regla general los cargos en las entidades del Estado son y deben ser de carrera administrativa.

Dentro de este contexto, la Procuraduría General de la Nación considera que el Legislador extraordinario al expedir el artículo 13 parcialmente demandado del Decreto 790 de 2005, y al momento de hacer la clasificación de los empleos de planta de personal de la Aeronáutica Civil, y al establecer que el cargo de "Inspector de Seguridad Aérea" es de libre nombramiento y remoción, desconoció el artículo 125 de la Constitución Política, pues dicho cargo claramente no cumple funciones directivas y tampoco supone el ejercicio de un empleo que implique un alto grado de confianza con el nominador.

2.3. Además, destaca el Ministerio Público que de acuerdo con la regulación que creó el nivel para el Inspector dentro de la estructura de la Aeronáutica Civil (Decreto 4353 de 2005), se tiene que para el ejercicio de este cargo se " exige la aplicación de conocimientos técnicos para el desempeño de funciones calificadas en asuntos de operaciones aéreas, aeronavegabilidad, prevención e investigación de incidentes y accidentes aéreos y medicina aeronáutica ", lo que da a entender de que allí tampoco se considere ese cargo como de dirección, conducción y orientación institucional, como indebidamente los establece la norma acusada.

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 3.1. COMPETENCIA La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO 3.2.1. El demandante plantea como único cargo la infracción al artículo 122 en concordancia con el artículo 125 de la Constitución Política por clasificar como cargo de libre nombramiento – remoción un cargo que por su naturaleza, debía ser de carrera, sosteniendo que "Inspector de Seguridad Aérea" no es un cargo específico sino un grado genérico en el que se categorizan diferentes empleos, de diferente nivel salarial, y que las funciones de dichos cargos no son de dirección o diseño de políticas públicas sino de control de cumplimiento de dichas políticas y otras funciones que no pertenecen al nivel directivo ni requieren de condiciones especiales, por lo que se estaría contradiciendo la naturaleza excepcional de los cargos de libre nombramiento y remoción.

3.2.2. La Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Unidad Administrativa de la Función Pública y el Ministerio de Transporte, apoyan la constitucionalidad de la Ley a partir de que la clasificación del cargo como de libre nombramiento y remoción se hizo en ejercicio de la facultad legal para ello y teniendo en cuenta el considerable impacto de la función, que participa en la conformación de políticas institucionales y que requiere de un alto grado de confianza por parte de la administración, pues la cuestión de la seguridad aérea, además de compleja, está relacionada con la seguridad del Estado.

3.2.3. Por su parte, el concepto del Procurador General así como el de las Universidades Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y Externado de Colombia, coinciden en apoyar los argumentos de la demanda, en particular porque la naturaleza excepcional de los cargos de libre nombramiento y remoción requiere de una serie de elementos que en el caso del inspector aéreo no se dan, puesto que finalmente el cargo no cumple funciones directivas ni requiere de confianza con el nominador, con lo cual se estaría violando el principio de carrera administrativa y el principio de igualdad.

3.2.4. El problema jurídico planteado es si ¿La inclusión del cargo " Inspector de Seguridad Aérea " entre los empleos de libre nombramiento y remoción de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, y con ello, su exclusión del régimen de carrera propio de otros funcionarios de la entidad, vulnera el artículo 125 de la Constitución, que establece la regla de que los empleos del Estado son de carrera y solo por excepción de libre nombramiento y remoción? Para resolver esta cuestión la Sala reiterará (i) el principio de carrera administrativa (ii) la jurisprudencia sobre el principio de carrera administrativa y (iii) el carácter excepcional de los cargos de libre nombramiento – remoción. De esa forma, en el estudio del caso concreto, la sentencia (iv) analizará las características del cargo de " Inspector de Seguridad Aérea " a fin de determinar si asiste razón suficiente a su clasificación como de libre nombramiento – remoción.

3.3. LA CARRERA ADMINISTRATIVA COMO REGLA GENERAL DE LA VINCULACIÓN LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO – REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL. Como bien lo ha sostenido esta Corte, la Asamblea Nacional Constituyente otorgó al Régimen de Carrera Administrativa una preeminencia en el Estado social, pluralista y democrático de derecho [4] y la consagró especialmente en tres disposiciones de la Constitución: (i) el artículo 123, que define el concepto de servidores públicos, señalando que se trata de todas aquellas personas que prestan sus servicios al Estado en calidad de miembros de las corporaciones públicas, al igual que los empleados y trabajadores del mismo y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; (ii) el artículo 150, numeral 23, que autoriza al Congreso de la República para expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y, (iii) especialmente el artículo 125, que implanta el régimen de carrera administrativa como regla general para todos los empleos en los órganos y entidades del Estado colombiano.

Adicionalmente la Corte ha puntualizado que existe " una relación intrínseca " entre la carrera administrativa y el cumplimiento de los fines esenciales de la administración pública. Según la Corporación, el fundamento constitucional de la carrera administrativa se encuentra en los artículos 125 y 209 superiores, ya que, en ausencia de los criterios de mérito y eficiencia, " la función administrativa no puede estar al servicio de los intereses generales ni podrá ser desarrollada con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad ".

[5] 3.3.1. Concepto y relación con el estado social de derecho. La Corte Constitucional ha definido a la carrera administrativa como "un sistema técnico de administración de personal de los organismos y entidades del Estado cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la administración pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación y ascenso del servicio público, con base exclusiva en el mérito y en las calidades de los aspirante" [6] .

El artículo 125 de la Carta consagra la carrera administrativa como la regla general en materia de empleos de la administración pública, y con ello se encarga de dar coherencia a la construcción estructural del funcionamiento estatal con los principios y fines del Estado Social de Derecho, pues el sistema de carrera garantiza a todos los ciudadanos el derecho a acceder y permanecer, por sus propios méritos y capacidades, al servicio del Estado, dando así efecto a los principios de libertad, justicia, igualdad y pluralidad, generando eficiencia y calidad a los servicios que presta el Estado y facilitando el cumplimiento de sus fines.

[7] Respecto de la importancia del principio expreso en el artículo 125 de la Constitución, la Corte en sentencia C-588 de 2009 [8] , dejo en firme que:

“ Asimismo, dentro de la estructura institucional del Estado colombiano, la carrera administrativa es, un principio constitucional, y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológico-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional y, por lo mismo , una de las garantías cuyo desconocimiento podría acarrear la sustitución de la Constitución , cuando se la desconoce en conjunto con otras garantías constitucionales, y en el caso presente, la carrera administrativa no constituye un referente aislado, pues sus relaciones con distintos contenidos constitucionales se despliegan en tres órdenes, relativos al cumplimiento de los fines del Estado, a la vigencia de algunos derechos fundamentales y al respeto del principio de igualdad, todo lo cual demuestra que en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, la carrera administrativa constituye un eje definitorio de la identidad de la Constitución y que su ausencia trastoca relevantes contenidos de la Carta adoptada en 1991.

Es en ese sentido que la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que la carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social de Derecho en la categoría de eje definitorio de la Constitución, con los siguientes objetivos:

(i) realizar la función administrativa (art. 209 superior) que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) cumplir con los fines esenciales del Estado (art. 2 constitucional) como lo son el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, (iii) garantizar el derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político a través del acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), (iv) proteger el derecho a la igualdad (art. 13 de la Carta), y (v) salvaguardar los principios mínimos fundamentales de la relación laboral contemplados en el artículo 53 de la Carta.

[9] La Corte se ha dado a la tarea de identificar los criterios que inciden en la relevancia de la Carrera Administrativa en la estructura del Estado Social de Derecho. Los tres criterios identificados son:

(i) El criterio histórico , por el cual es fácil identificar que la historia del constitucionalismo colombiano, a través de diversas reformas, se ha encaminado a fortalecer y privilegiar el sistema de carrera administrativa como la regla general para el ingreso al servicio público. Ello se justifica en las distintas reformas en el propósito de eliminar las prácticas clientelistas, de “amiguismo” o nepotismo, contrarias al acceso a los cargos del Estado de modo equitativo, transparente y basado en la valorac ión del mérito de los aspirantes.

[10] (ii) El criterio conceptual, por el cual la carrera administrativa se entiende como un principio constitucional, con el doble objetivo de:

servir de estándar y método preferente para el ingreso al servicio público y; conformar una fórmula interpretativa para que de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado, cumplan las finalidades de la carrera administrativa, en especia l el acceso basado en el mérito.

[11] (iii) El criterio teleológico, por el cual se entiende que las finalidades que cumple la carrera administrativa en el Estado constitucional, genera una función articuladora de variados fines valiosos para el ordenamiento constitucional colombiano.

3.3.2. Objetivos de la carrera administrativa Según lo ha sostenido la Corporación, los objetivos específicos de la carrera administrativa [12] tienen íntima relación con el concepto de Estado Social de Derecho y pueden resumirse en:

(i) La garantía de cumplimiento de los fines estatales puesto que incentiva el óptimo funcionamiento de la función pública [13] al exigir que quienes la desarrollan sean seleccionados bajo el único criterio del mérito, para determinar su

ingreso, permanencia, ascenso y retiro del cargo, bajo la vigencia de los principios de igualdad, eficacia, eficiencia, moralidad, imparcialidad y transparencia [14] . De esa forma, el régimen de carrera garantiza la idoneidad de los funcionarios y servidores públicos [15] , y con ello, el logro de los fines esenciales y objetivos del Estado Constitucional de Derecho, como el servicio a la comunidad, la satisfacción del interés general y la efectividad de los principios, valores, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, evitando además los vicios del clientelismo, favoritismo y el nepotismo, y aportando a la modernización y racionalización del Estado.

[16] (ii) Respeto y garantía de los derechos relacionados con el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos El sistema de carrera administrativa se constituye en una garantía para la protección eficaz del derecho político a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Art.

40-7 C.P., Art. 23 CADH) en condiciones de plena igualdad de oportunidades. Para la Corte " La exigencia de un concurso público de méritos permite, a partir de un procedimiento abierto y democrático, que los ciudadanos, sin distingo ni requisitos diferentes a las calidades profesionales que se exijan para el cargo correspondiente, pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer part e de su estructura burocrática.

" [17] . (iii) La estabilidad laboral de sus servidores, a partir de la eficiencia en sus funciones. Para la Corte Constitucional "las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos, que deben ser proteg idos y respetados por el Estado" [18] , en la medida en que ejerciten su derecho al trabajo "con estabilidad y posibilidad de promoción, según la eficiencia en los resultados en el cumpli miento de las funciones a cargo" [19] y con la posibilidad de obtener los beneficios propios de la condición de escalafonados en la carrera [20] , en perfecta consonancia con la Constitución.

[21] [22] (iv) La erradicación de la corrupción en la Administración Pública . El sistema de carrera administrativa contribuye a la lucha contra la corrupción, pues al estar sometida al principio de mérito [23] para el ingreso, se constituye en una herramienta eficaz para erradicar el clientelis mo, el nepotismo o el amiguismo" [24] .

3.3.3. La carrera administrativa como regla general en la administración pública Tal como se ha podido establecer por esta Corporación, la Carrera Administrativa desarrolla los principios constitucionales, es coherente con el sentido del Estado Social de Derecho, garantiza los derechos de los ciudadanos y facilita la eficiencia de la administración, por lo cual se constituye en la regla general para los empleos del Estado.

A su vez, la existencia de la carrera administrativa, como regla general de acceso, selección o ingreso a la función pública, que propende por la protección del derecho a la igualdad, y corresponde a una de las dimensiones de los derechos políticos de los ciudadanos, ha sido reconocida a nivel internacional en diversos tratados suscritos y ratificados por Colombia. Entre ellos, la Corte ha identificado que dicha obligación está expresamente consagrada en [25] :

(i) el numeral segundo del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos [26] , (ii) el numeral 1º, literal C, del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [27] , (iii) el numeral primero, del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [28] , (iv) el artículo 4º de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer [29] , (v) el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) [30] , (vi)El Artículo 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción [31] , y (vii) El artículo 7 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción [32] .

Según lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, la Constitución Política establece en su artículo 125, que el régimen de carrera administrativa, es la regla general para los empleos en el sector público. La excepción a esta regla son los empleos de libre nombramiento y remoción, los de elección popular, y los demás que determine la Ley [33] .

En ese sentido, tratándose de una regla general, la aplicación de la carrera administrativa se extiende de tal manera que cuando existan empleos cuyo sistema de provisión no haya sido determinado por la Constitución o la Ley, deberá acudirse al concurso público para el nombramiento de los respectivos funcionarios. En este sentido, la Corte Constitucional ha manifestado:

“Conforme lo prescribe el artículo 125 superior, la regla general es que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”, es decir, “el acceso a ellos se hace previo el cumplimiento de los requisitos y las condiciones que fije la ley para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes.” Consecuentemente, el mismo artículo 125 constitucional dispone que “(l)os funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados p or concurso público” [34] .

A su vez, tratándose de una regla tan cara al sistema constitucional colombiano, la excepción a la regla general de carrera administrativa a fin de catalogar un cargo como provisional, de libre nombramiento y remisión o de otra naturaleza, implica el lleno de una serie de exigencias que tienden a preservar los principios y finalidades perseguidos con la Carrera Administrativa.

3.4. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN La Corte Constitucional ha consolidado una sólida posición jurisprudencial respecto a los empleos de libre nombramiento y remoción y los límites con relación a la carrera administrativa, establecida en la Constitución de 1991 como regla general para el ingreso de todo servidor público y cuyo “ es garantizar el ingreso y ascenso en los cargos públicos en condiciones de igualdad a fin de hacer efectivos los principios en que se funda el Estado Social de Derecho ” [35] .

Así, desde sus primeros años la Corte se ha encargado de brindar pautas para la correcta interpretación de los empleos que son propios de la categoría de libre nombramiento y remoción.

Se consagra en cabeza del órgano legislativo colombiano la facultad de determinar los empleos que van a ser de libre nombramiento y remoción, además de los de elección popular y los trabajadores oficiales.

3.4.1. Sobre la excepción a la regla general de ingreso mediante el sistema de carrera administrativa, la jurisprudencia ha explicado: “Siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.” [36] 3.4.2.

Por otra parte, tratándose de una regla general cardinal para el Estado Social de Derecho, las excepciones legales a la carrera deben ser específicas y no pueden comprender géneros de cargos. Según se explicó en sentencia como la C-387 de 1996, no es posible excluir de la regla general a una cierta categoría de empleos, agrupados mediante una denominación que los cobija y que impide establecer distinciones entre ellos para verificar si se justifica su caracterización como de libre nombramiento y remoción [37] .

Si se tiene en cuenta que el artículo 125 de la Carta Fundamental consagró como causal exceptiva una potestad exclusiva del legislador para determinar cuáles empleos, que además de los previstos en la Constitución Política de 1991 se rigen por un sistema diferente al de la carrera administrativa, la Corte ha declarado que no es compatible con la constitución la

disposición legal que realice una regulación genérica para darle dicho carácter a los cargos que hagan parte de un nivel jerárquico o que, por exclusión, no hagan parte de un nivel de dirección.

Al respecto, la Sentencia C-387 de 1.996 estableció que: “ Siendo la ley la que de manera excepcional puede determinar en forma específica cuando un cargo no es de carrera sino de libre nombramiento y remoción, no puede ella permitir como se hace en la norma sub-examine que la regla general se convierta en la excepción al asignarle dicho carácter a todos los empleos de determinado nivel jerárquico sin distinción alguna, ni delegar esa atribución legislativa en otra autoridad.” 3.4.3.

En consecuencia respecto de la figura de los empleos de libre nombramiento y remoción la jurisprudencia, al considerar su carácter excepcional, además de la especificidad del cargo, exige una serie de requerimientos mínimos, consolidados por la sentencia SU-539 de 2012 [38] de la siguiente forma:

“la validez constitucional de definir un cargo como de libre nombramiento y remoción depende de si tal definición satisface las siguientes condiciones: (i) esa denominación tiene fundamento legal , lo que en el caso de la carrera judicial implica que los cargos de libre nombramiento y remoción deben ser definidos por el legislador de manera expresa, pues se entiende que son de carrera los cargos que no se encuentren previstos en una ley como de libre nombramiento y remoción; (ii) se trata de un cargo que cumple funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional ; y, (iii) para el ejercicio del cargo se hace necesario un grado de confianza mayor al que se predica de la función pública ordinaria, dada la trascendencia de las tareas encomendadas”.

(Subrayado fuera del texto) 3.4.4. En cuento al fundamento legal, fue la sentencia C-195 de 1994 [39] , la que identificó este requisito para la clasificación del cargo como de libre nombramiento y remoción, estableciendo que “ dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la Ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción .” En ese sentido, la citada sentencia se refirió a que la clasificación hecha por la Ley, debe responder al principio de razón suficiente que “ justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada.

” Además, la sentencia explicó que la facultad del legislador está limitada constitucionalmente y en todo caso, debe referirse a cargos cuya naturaleza funcional “ exija una confianza plena y total, o implique una decisión política” [40] .

En función de dichos principios, la Corte estimó que excluir del régimen de carrera el cargo de “Jefe de Oficina y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección” previsto en los literales a) y d) del artículo 1° de la Ley 61 de 1987, no satisfizo el principio de razón suficiente en la medida en que el cumplimiento de las funciones de esos cargos no implicaba un alto grado de confianza.

3.4.5. Al respecto, la sentencia C-195 de 1994, explicó que la competencia del Legislador para definir los cargos de libre nombramiento y remoción no es una atribución de tipo absoluto, por medio de la cual se pueda hacer nugatoria la regla general de la carrera administrativa, y por lo tanto, la jurisprudencia sostuvo que el Legislador está “ facultado constitucionalmente para determinar las excepciones a la carrera administrativa, siempre y cuando no altere las naturaleza de las cosas, es decir, mientras no invierta el orden constitucional que establece como regla general la carrera administrativa, ni afecte tampoco la filosofía que inspira este sistema ” [41] .

3.4.6. La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en señalar que esa potestad del legislador no es absoluta ni omnímoda. En ese sentido al desarrollar dicha facultad el legislador debe tener en cuenta las situaciones de orden constitucional que se han consagrado para delimitar el régimen de carrera en Colombia. El legislador debe ser muy detallado y juicioso al momento de exponer las circunstancias que pueden llegar a configurar una excepción al régimen de carrera. De manera complementaria, la facultad del legislador nunca puede llegar a alterar el orden natural de las

cosas, a tal punto que invierta la regla general de la carrera administrativa en Colombia ni la esencia misma del citado sistema [42] .

3.4.7. la Corte ha establecido que los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si un empleo es de libre nombramiento y remoción son los niveles directivos y excepcionalmente los otros, siempre y cuando impliquen un grado considerable de confianza.

3.4.8. Sumado al requisito del fundamento legal, y tomando como eje el Decreto 1042 de 1978, en el cual se consignan los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, para la Corte son dos las condiciones que habilitan al Legislador para clasificar un determinado cargo público como de libre nombramiento y remoción, ambas referidas a la naturaleza y funciones de cada cargo en particular:

[43] (1) Que el cargo tenga asignadas funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se definan o adopten políticas públicas; o (2) Que el cargo tenga asignadas funciones y responsabilidades que exijan un nivel especial y cualificado de confianza, adicional al que se le puede exigir a todo servidor público.

Los demás cargos, es decir, la regla general, son de carrera [44] . En todo caso, al hacer la clasificación de los diferentes empleos el legislador en ningún momento podrá hacer excepciones que introduzcan discriminaciones injustificadas o carentes de razonabilidad.

3.4.9. En la sentencia C-195 de 2013 [45] , se refirió al alcance de las mencionadas características para clasificar los empleos de libre nombramiento y remoción, estableciendo que estas condiciones son alternativas y no copulativas , es decir, basta satisfacer una de estos requisitos para poder entrar en la categoría exceptiva de estos empleos.

3.4.10. Respecto del carácter funcional, desde la sentencia C-514 de 1994 [46] la Corte sostuvo que los cargos de libre nombramiento y remoción “ no pueden ser otros que los creados de manera específica para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades .” 3.4.11.

También es posible clasificar un empleo público como de libre nombramiento – remoción en consideración al elemento de la confianza en aquellos empleos en donde sea necesaria para quienes tienen a su cargo esa clase de responsabilidades de dirección, manejo, conducción de políticas o directrices fundamentales mencionadas [47] . Al respecto sostuvo la Corporación: “ hay que señalar que los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si un empleo es de libre nombramiento y remoción son los niveles directivos y excepcionalmente los otros, siempre y cuando impliquen un grado considerable de confianza. Los demás, es decir, la regla general, son de carrera.” [48] 3.4.12.

Al respecto, esta corporación ha establecido el alcance de la noción de confianza como requisito para la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción, explicando que no se trata de la acepción normal de la confianza en los empleados públicos, sino de una confianza calificada. La naturaleza propia de la función requiere de una confianza especial propia de la reserva a la que están sujetas las tareas que desempeña dicho servidor. A manera de ejemplo se han acuñado varios ejemplos en la jurisprudencia como el secretario privado del Presidente de la República o un Ministerio del Despacho [49] .

A manera de síntesis la Corte ha brindado una definición de la naturaleza misma de los empleos de libre nombramiento y remoción que vale la pena citar.

“Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso no se habla de la

confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requiere cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata [50] .

” 3.4.13. El análisis jurisprudencial de la Corte respecto a los empleos de libre nombramiento y remoción se complementa con una definición negativa respecto a estos señalando que, quedan excluidas del régimen de libre nombramiento y remoción las puras funciones administrativas, ejecutivas o subalternas, en las que no se ejerce una función de dirección política ni resulta ser fundamental el intuito personae .

3.4.14. Finalmente, hay que tener en cuenta que este tipo de empleos casi siempre se restringe al nivel directivo consagrado por el Decreto 1042 de 1978, así, como lo ha reiterado esta Corporación, cualquier cargo que esté por fuera de este nivel debe ser de carrera y, además debe excluirse del sistema de libre nombramiento y remoción el desarrollo de labores administrativas, técnicas o asistenciales. En conclusión y “ De acuerdo con la clasificación del Decreto 1042 de 1978, que establece los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, hay que señalar que los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si un empleo es de libre nombramiento y remoción son los niveles directivos y excepcionalmente los otros, siempre y cuando impliquen un grado considerable de confianza .” [51] 3.4.15.

En aplicación de las reglas desarrolladas, la Corte se ha pronunciado en casos concretos para determinar que la exclusión del régimen de carrera de ciertos cargos es inconstitucional.

Así, en la sentencia C-195 de 1994, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley 61 de 1987 “ Por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones .” La norma acusada disponía una lista de varios cargos de libre nombramiento y remoción en la rama ejecutiva en todos los niveles.

En esa ocasión, la Sala Plena precisó que de acuerdo con el artículo 125 de la Constitución, el legislador puede definir los empleos que no estarán sometidos al régimen de carrera administrativa siempre que se sujete al principio de razón suficiente , lo cual la llevó a concluir que:

excluir del régimen de carrera el cargo de “Jefe de Oficina y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección” previsto en los literales a) y d) del artículo 1° de la Ley 61 de 1987, no satisface principio de razón suficiente en la medida en que el cumplimiento de las funciones de esos cargos no implica un alto grado de confianza. En consecuencia, “estos empleos, por su esencia, son totalmente compatibles con el sistema de carrera, y su exclusión no obedece a la naturaleza de las cosas, es decir no son esencialmente aptos para el libre nombramiento y remoción, caso en el cual prevalece la carrera administrativa como norma general.” En la Sentencia C-368 de 1999, la Corte analizó si el legislador transgredió el artículo 125 de la Carta, al disponer en los artículos 5, 10, 23 y 37 de la Ley 443 de 1998 que los cargos de Juez de Instrucción Penal Militar e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces, entre otros, son de libre nombramiento y remoción.

Al abordar el examen constitucional bajo la regla de que los cargos de libre nombramiento y remoción necesariamente deben entrañar funciones de dirección y confianza, la Corte indicó que si bien la justicia penal militar constituye una jurisdicción especial a la luz de la Constitución, de ninguna manera se puede entender que ésta sea ajena a los mandatos superiores, especialmente a la regla general prevista en el artículo 125, y puesto que sus funciones son estrictamente judiciales y que la carrera administrativa en el caso de la rama judicial garantiza la independencia y autonomía de sus funcionarios, “ no se entiende por qué los jueces de instrucción penal militar son definidos en la ley como de libre nombramiento y remoción, a pesar de que la regla general para los funcionarios y empleados judiciales es la de

pertenencia a la carrera, regla que también se aplica a sus equivalentes en la justicia ordinaria, los fiscales." De la misma manera y bajo el precedente fijado en las sentencias C-195 de 1994 -antes citada- y C-306 de 1995, la Sala Plena consideró que respecto de los cargos de Inspector de Tránsito y Transporte, no era de recibo el argumento de uno de los intervinientes dentro del proceso consistente en que es de competencia exclusiva de las autoridades territoriales definir cuáles de sus cargos han de ser excluidos del régimen de carrera. Esto por cuanto, según lo dicho por la Corte en esas sentencias, es facultad exclusiva del Congreso decidir los cargos de la administración que son de libre nombramiento y remoción.

En virtud de las subreglas referidas, la Corte declaró la inexequibilidad de la expresiones "Juez de Instrucción Penal Militar" e "Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces", contenida en el literal a), del numeral 2, del artículo 5, de la Ley 443 de 1998, convirtiéndolos en cargos de carrera.

3.4.16. Pero la importancia del principio de carrera administrativa y en particular, los límites del legislador frente a las excepciones del mismo, fueron objeto de un la Sentencia C-588 de 2009. En esa ocasión, se examinaba la validez del Acto Legislativo 01 de 2008 con el cual se pretendía hacer una reforma al Art. 125 de la Carta, que adicionaba al artículo 125 de la C.P un parágrafo transitorio estableciendo que durante un tiempo de tres (3) años la Comisión Nacional de Servicio Civil implementaría mecanismos para que los servidores públicos en provisionalidad se inscribieran en la carrera sin necesidad del concurso. Después de implementar el "Test de efectividad" la Corte estableció que el principio estructural de carrera administrativa, que contiene el principio de mérito o "meritocracia", constituye un eje definitorio de la Constitución y se había sustituido temporal y parcialmente abrogándose de este modo el poder de reforma competencias propias del poder constituyente.

Por lo tanto la Corte, en la citada sentencia hace énfasis en la importancia estructural que tiene el sistema de carrera administrativa para el constitucionalismo colombiano, sosteniendo que:

" Asimismo, dentro de la estructura institucional del Estado colombiano, la carrera administrativa es, un principio constitucional , y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológico-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional y, por lo mismo, una de las garantías cuyo desconocimiento podría acarrear la sustitución de la Constitución , cuando se la desconoce en conjunto con otras garantías constitucionales, y en el caso presente, la carrera administrativa no constituye un referente aislado, pues sus relaciones con distintos contenidos constitucionales se despliegan en tres órdenes, relativos al cumplimiento de los fines del Estado, a la vigencia de algunos derechos fundamentales y al respeto del principio de igualdad, todo lo cual demuestra que en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, la carrera administrativa constituye un eje definitorio de la identidad de la Constitución y que su ausencia trastoca relevantes contenidos de la Carta adoptada en 1991." En la citada sentencia, se reitera el carácter de regla general del principio de la carrera administrativa y la necesidad de que las disposiciones dirigidas a crear excepciones respeten el orden constitucional "que establece como regla general la carrera administrativa, ni afecte tampoco la filosofía que inspira este sistema, ya que la alteración de ese orden se traduce, además, en la incorporación de "discriminaciones injustificadas o carentes de razonabilidad", lo que implica que no se puede categorizar como de libre nombramiento y remoción un nivel amplio de cargos que no tenga la suficiente especificidad como para hacer verificables los requisitos de razón suficiente.

3.5. REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS 3.5.1. La Corte Constitucional se refirió en la Sentencia SU-446 de 2011 [52] respecto de las reglas que debe seguir el concurso público de méritos. Dado que la declaración de inexequibilidad de la norma cuya constitucionalidad se debate, daría lugar a un concurso público de méritos para el ingreso a la carrera administrativa, resulta pertinente reiterar las reglas que deben utilizarse para llevar a cabo dicho concurso, para lo cual la presente decisión reiterará a continuación lo sostenido al respecto en la citada sentencia de unificación.

3.5.2. El artículo 125 de la Constitución establece el mérito como criterio para la provisión de cargos públicos dentro de la administración y que consiste en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación, en que el Estado pueda “contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública” [53] . Igualmente, el mismo precepto establece que el mecanismo idóneo para hacer efectivo el mérito es el concurso público. En los términos de este artículo: “Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.” [54] 3.5.3.

En las diversas fases del concurso público, se busca observar y garantizar los derechos y los principios fundamentales que lo inspiran, entre otros, los generales del artículo 209 de la Constitución Política y los específicos del artículo 2 de la Ley 909 de 2004 [55] .

La sentencia C-040 de 1995 [56] reiterada en la SU-913 de 2009 [57] , explicó cada una de esas fases, las que por demás fueron recogidas por el legislador en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004. Así:

“1. Convocatoria. … es la norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes.

2. Reclutamiento. Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño de los empleos objeto del concurso.

3. Pruebas. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes a los diferentes empleos que se convoquen, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones de un empleo o cuadro funcional de empleos.

La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, los cuales deben responder a criterios de objetividad e imparcialidad.

4. Listas de elegibles. Con los resultados de las pruebas…se elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con ésta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso.

5. Período de prueba. La persona no inscrita en carrera administrativa que haya sido seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba, por el término de seis (6) meses, al final de los cuales le será evaluado el desempeño, de acuerdo con lo previsto en el reglamento.

“Aprobado dicho período, al obtener evaluación satisfactoria, el empleado adquiere los derechos de la carrera, los que deberán ser declarados mediante la inscripción en el Registro Público de la Carrera Administrativa. De no obtener calificación satisfactoria del período de prueba, el nombramiento del empleado será declarado insubsistente” 3.5.4.

Por su parte, según la Sentencia SU 446 de 2011 las pautas del concurso son inmodificables y, en consecuencia, a las entidades no le es dado variarlas en ninguna fase del proceso, por cuanto se afectarían principios básicos de nuestra organización, como derechos fundamentales de los asociados en general y de los participantes en particular.

3.5.5. La Corte ha sostenido que “ los principios de la función pública de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad son aplicables a cualquier proceso de ingreso a la función pública, aunque en cada uno de ellos tienen una incidencia particular.” [58] 3.5.6.

La Corte determinó cómo debía hacerse la aplicación de dichos principios en los procesos de selección para empleos temporales, lo cual por evidentes razones resulta aún más pertinente tratándose de cargos de carrea. En la Sentencia C-288 de 2014, la Corporación expresó que el concurso " deberá tener en cuenta exclusivamente factores objetivos como: el grado de estudios, la puntuación obtenida en evaluaciones de Estado como las pruebas ICFES, ECAES, Saber Pro y Saber, la experiencia en el cumplimiento de funciones señaladas en el perfil de competencias y otros factores directamente relacionados con la función a desarrollar." 3.5.7.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha valorado la experiencia específica como criterio para el ingreso y acenso a ciertos cargos en la justicia penal militar [59] , la carrera docente [60] , la contraloría [61] , el concurso notarial [62] , la rama judicial [63] y la Fiscalía General de la Nación [64] .

En efecto, la Corte se ha pronunciado sobre el tema concreto de la experiencia específica como un criterio determinante en la evaluación para el ingreso, que permite escoger a los aspirantes a un cargo con apego a los principios perseguidos por la Constitución. Al respecto la Sentencia de Unificación SU-446 de 2011 estableció:

"En este sentido, la Sala Plena considera trascendental que entre los factores a calificar, la experiencia específica o cualificada en el ejercicio de las funciones propias del cargo objeto de concurso o cargos iguales o similares debe tener una valoración.

Porque si bien esta Corporación ha proscrito todo trato distinto entre los aspirantes que se desempeñaban un cargo en provisionalidad con el resto de los aspirantes, no resulta ni discriminatorio ni irrazonable que en los criterios de selección que debe fijar la Comisión de Carrera, la experiencia en funciones iguales o similares sea valorada. No se trata de un privilegio para las personas que han podido desempeñar un cargo en provisionalidad o carrera en la entidad, como se señaló en la sentencia C-733 de 2005 , sino de permitir que las personas que han ejercido las funciones del cargo en concurso o similares puedan tener una calificación por experiencia específica, factor que sumado con los otros debe permitir escoger a quien de conformidad con el artículo 125 constitucional esté mejor y más calificado para cumplir la respectiva función.

La experiencia no se puede despreciar y como tal el contacto y conocimiento de la función debe ser enjuiciado y ponderado por la respectiva entidad." 3.5.8.

En este sentido, la Corte ha señalado que para la evaluación del mérito de los aspirantes en los procesos de selección cabe acudir a la consideración de factores tales como la preparación, la experiencia o el conocimiento específico sobre la labor a desempeñar [65] . Específicamente ha dicho la Corte que resulta válido que, como parte del proceso de selección, el puntaje en las pruebas de conocimientos se incremente "… por razón de la experiencia, bien sea académica o práctica, que supone una calificación que, por así decirlo, no se refleja en las pruebas de que se compone el concurso, sino que son circunstancias personales del aspirante." [66] .

Estos factores permiten demostrar el mérito, pues indudablemente acreditan la trayectoria que se ha tenido en determinada labor: "[f]actores de diferenciación como el anteriormente señalado, de todas maneras se avienen al criterio del mérito, pues indudablemente lo que se hará en el concurso es demostrar la trayectoria que se ha tenido en determinada labor y esto sí tiene que ver y se ajusta a la finalidad buscada por los concursos para proveer empleos públicos, pues tampoco cabe duda de que la experiencia es un mérito que contribuye a mejorar a la persona en el desempeño de una labor. No hay discriminación, entonces, cuando se incrementa el puntaje obtenido por un aspirante en razón de tener una experiencia de cinco años, por ejemplo, frente a quien no la tiene y por ello no recibe incremento alguno, ya que no hay discriminación en el trato diferente razonable y objetivamente justificado" [67] .

3.5.9. De esta manera, la consideración de la experiencia como criterio objetivo del concurso busca la selección de los mejores aspirantes y se ajusta a los principios constitucionales en materia de provisión de cargos públicos, privilegiando

el mérito y las mayores capacidades, de forma a lograr la eficacia y excelencia en el servicio público.

3.6. ANÁLISIS DE LA NORMA FRENTE AL CARGO POR VULNERACIÓN AL ARTÍCULO 125 EN CONEXIDAD CON EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL El artículo 125 de la Constitución [68] establece la regla general de la Carrera Administrativa para los empleos públicos y como causal exceptiva una potestad exclusiva del legislador para determinar cuáles empleos, que además de los previstos en la Constitución Política de 1991 se rigen por un sistema diferente al de la carrera administrativa, como sucede con los cargos de libre nombramiento y remoción.

Por su parte la Corte en su jurisprudencia reiterada y como lo establece la SU-539 de 2012 [69] estableció que la validez constitucional de un cargo de libre nombramiento y remoción depende de si: (i) esa denominación tiene fundamento legal , lo que en el caso de la carrera judicial implica que los cargos de libre nombramiento y remoción deben ser definidos por el legislador de manera expresa; (ii) se trata de un cargo que cumple funciones directivas, de manejo , de conducción u orientación institucional; o, (iii) si para el ejercicio del cargo se hace necesario un grado de confianza mayor al que se predica de la función pública ordinaria.

Por otra parte, la Corte también ha declarado (iv) que no es compatible con la constitución la disposición legal que realice una regulación genérica para darle dicho carácter a los cargos que hagan parte de un nivel jerárquico o que, por exclusión, no hagan parte de un nivel de dirección.

Por su parte el artículo 122 establece que: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.” Sobre la base de los anteriores planteamientos, la Corte entra a examinar los argumentos consignados en la demanda a fin de decidir acerca de la constitucionalidad del aparte acusado.

3.6.1. El demandante impugna la expresión “Inspector de Seguridad Aérea” de la norma indicada, específicamente en cuanto considera que darle a este cargo la connotación de libre nombramiento y remoción desconoce la regla general de la carrera administrativa asentada en la Constitución Política de Colombia, en primer lugar porque las funciones del cargo no tienen relación con cuestiones de dirección o confianza y en segundo lugar, porque el cargo de Inspector de Seguridad Aérea, no es un cargo sino un nivel de cargos, motivo por el cual la norma está clasificando como de libre nombramiento y remoción, no a un cargo específico sino a todos los empleos que integran el Nivel Inspector de Seguridad Aérea de forma genérica o abierta, vulnerando así los artículos 122 y 125 Constitucionales.

3.6.2. El Art.13 del Decreto 790 de 2005, establece que: “Los empleos públicos de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil, son de carrera, con excepción de los de libre nombramiento y remoción, que correspondan a uno de los siguientes criterios” para lo cual establece tres (3) criterios distintos. El primer criterio es: “1. Los de dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, los cuales son:

Director General, Subdirector General, Secretario General, Secretario de Sistemas Operacionales, Secretario de Seguridad Aérea, Jefe de Oficina Aeronáutica, Director Aeronáutico de Área, Agregado para Asuntos Aéreos, Administrador de Aeropuerto, Gerente Aeroportuario, Director Regional Aeronáutico, Asesor Aeronáutico e Inspector de Seguridad Aérea.

” 3.6.3. La disposición que establece la categoría de cargo de libre nombramiento – remoción para el “ Inspector de Seguridad Aérea” es un decreto con fuerza de ley , con lo cual se verifica que cumple con el requisito de contar con un fundamento legal, ante lo cual lo que se pasará a verificar si existe una razón suficiente para hacer una excepción a la regla de la carrera administrativa, y si esa razón está fundada en los criterios de la naturaleza de las funciones o la necesaria confianza con el nominador.

3.6.4. Como se observa, el criterio por el cual la norma califica los cargos como de libre nombramiento – remoción es de carácter funcional, pues señala que dichos cargos son “de dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices”, criterio que se adecua a las exigencias constitucionales en la materia. La norma no hace referencia a la necesidad de confianza con el nominador, que como se ha explicado es un criterio.

Pasará entonces la Corporación a verificar si en efecto, tal como lo consigna al numeral primero de la norma sub examine, como justificante de la naturaleza de libre nombramiento y remoción, el Inspector de Seguridad Aérea es un cargo de “ dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices”.

3.6.5. Con el Decreto 4353 de 2005, se estableció el tipo de funciones que desarrollan los cargos del Nivel Inspector de Seguridad Aérea y también los diferentes grados que componen dicho nivel de cargos, así:

“Artículo l°. Nivel Inspector de Seguridad Aérea. Créase en el Sistema de Nomenclatura y Clasificación de empleos de libre nombramiento y remoción de que tratan los Decretos 248 de 1994 y 1767 de 1997, el Nivel Inspector de Seguridad Aérea, el cual comprende los empleos que exigen la aplicación de conocimientos técnicos para el desempeño de funciones calificadas en asuntos de operaciones aéreas, aeronavegabilidad, prevención e investigación de incidentes y accidentes aéreos y medicina aeronáutica, así:

NIVEL INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA _____ NIVEL DEL DENOMINACIÓN CARGO GRADO 52 23 52 25 52 27 52 29 52 30 Inspector de 52 32 Seguridad Aérea 52 33 52 34 52 35 52 36 52 38 52 39 52 40 3.6.6.

En la Resolución 3502 de 28 de Junio de 2012 “ por la cual se modifica la Parte decimoséptima de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia ” se definen los conceptos relacionados con el cargo de la siguiente forma:

(i) Inspección: La aplicación de medios técnicos o de otro tipo destinados a identificar y/o detectar amas, explosivos u otros artefactos, objetos o sustancias peligrosos que puedan utilizase para cometer actos de interferencia ilícita.

(ii) Inspección de seguridad. Examen de la aplicación sobre uno o varios aspectos del sistema de seguridad de los requisitos pertinentes contenidos en la Parte Decimoséptima de los RAC por parte de un explotador aéreo, un aeropuerto u otro organismo encargado de la aviación.

(iii) Inspección de seguridad de la aeronave . Inspección completa del interior y exterior de la aeronave con el propósito de descubrir objetos sospechosos, armas, explosivos u otros artefactos, objetos o sustancias peligrosas.

3.6.7. La estructura planteada para la entidad en el Decreto 260 de 2004 así como la resolución 04267 de agosto 27 de 2010 determinan que los empleos de este nivel tienen su ubicación en la Secretaría de Seguridad Aérea , y se ubican cargos bajo la Dirección Estándares de Vuelo, en dos grupos distintos: (i) Grupo Aeronavegabilidad y (ii) Grupo Operaciones.

3.6.8. El Decreto 260 de 2004 del Ministerio de Transporte “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL y se dictan otras disposiciones” se encarga de establecer las funciones de la Secretaría de Seguridad Aérea, de la siguiente forma:

“Artículo 28. Secretaría de Seguridad Aérea. La Secretaría de Seguridad Aérea cumplirá las siguientes funciones: 1. Coordinar y controlar el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el control técnico y seguridad de las aeronaves, infraestructura aérea comercial y no comercial en tierra, de conformidad con las disposiciones vigentes.

2. Desarrollar, dirigir y controlar los mecanismos de aseguramiento de calidad en los servicios de aeronavegación aérea. 3. Coordinar y controlar la inspección a las operaciones de la aviación civil y de los servicios aéreos conexos, respecto de las condiciones de las aeronaves, la infraestructura en tierra, el personal aeronáutico, el material de vuelo, los equipos y los procedimientos.

4. Certificar la idoneidad del personal aeronáutico, seguridad en las operaciones aéreas, las aeronaves e infraestructura comercial y no comercial aeronáutica en tierra.

5. Investigar y sancionar de conformidad con las disposiciones vigentes, las personas, empresas o entidades que no cuenten con autorización, licencia o permiso para realizar actividades aeronáuticas o por el incumplimiento o violación de los reglamentos aeronáuticos y disposiciones vigentes, en coordinación con la Oficina de Transporte Aéreo.

6. Controlar programas y proyectos encaminados a la expedición de licencias y control médico al personal aeronáutico. 7. Vigilar el cumplimiento de los reglamentos y procedimientos de seguridad aeronáutica en el territorio nacional.

8. Investigar los incidentes y accidentes de aviación, y adoptar o proponer las medidas necesarias para evitarlos. 9. Preparar e implementar planes, programas y proyectos de investigación, prevención y difusión de informes de accidentes e incidentes de aviación en el territorio nacional.

10. Proponer e informar modificaciones y enmiendas a los reglamentos aeronáuticos en los temas de su competencia. 11. Asesorar y orientar en los asuntos propios de su competencia a la entidad.

12. Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.” 3.6.9. Los cargos de Inspector de Seguridad Aérea dependan de direcciones que a su vez se ubican bajo la Secretaría de Seguridad Aérea cuya función principal es la de “ verificar el apego a las disposiciones establecidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, teniendo en cuenta para ello la Guía del Inspector y las recomendaciones de la OACI ,” ello indicaría que no se trata de un cargo de “ dirección, conducción y orientación institucional” , como sostiene la norma demanda, sino de un cargo misional de la entidad, con funciones de inspección y control.

3.6.10. Por otra parte, la Resolución de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil N° 04267 del 27 de agosto de 2010, que modifica el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de inspectores de seguridad aérea de los grupo de operaciones e inspección de aeronavegabilidad, establece las funciones para los diferentes grados –trece (13) en total- que componen el nivel 52 con denominación “ Inspector de Seguridad Aérea” .

3.6.11. Ya en el presente año, en la Resolución Número 0605 del 17 de marzo de 2015 “ por la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y de Competencias para los empleos de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil, conforme a lo ordenado en el Decreto 1785 de 2014” , establece las áreas a las que corresponde cada cargo diferenciando nivel directivo, nivel asesores y dejando en la última clasificación (18, 19 y 20) a los inspectores de aeronavegabilidad, inspectores de grupo técnico y otros e inspector operaciones.

3.6.12. Las funciones allí establecidas pueden resumirse de la siguiente forma: Función Específica: Inspector de Seguridad Aérea Función Específica:

Inspector de Seguridad Aérea Función Específica: Inspector de Seguridad Aérea INSPECTOR AERONAVEGABILIDAD INSPECTOR GRUPO TÉCNICO Y OTROS INSPECTOR OPERACIONES GRADOS:

23, 25, 27, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39 y 40 GRADOS: 40, 39, 36, 35, 32, 30, 29, 27, 25, 23. GRADOS: 23, 25, 27, 36, 38, 39, 40, 32, 29, 34.

Propósito Principal : Verificar que se cumplan las disposiciones establecidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, teniendo en cuenta la Guía de Inspector de Aeronavegabilidad y las recomendaciones de la OACI, a través de sus anexos y documentos, a fin de minimizar los riesgos en la parte de Aeronavegabilidad.

Propósito Principal: Garantizar que se cumpla con las disposiciones impuestas por los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, siguiendo los lineamientos dados por la Dirección de Medicina de Aviación y tomando en cuenta las recomendaciones internacionales plasmadas en documentos de OACI, anexo 1, normatividad internacional y demás normas// mediante la vigilancia, de las actividades del sector aeronáutico certificado Aero médicamente. // Mediante la certificación de empresas del sector aéreo. // Mediante la certificación o aprobación de las actividades del sector aeronáutico.// Garantizar que se cumplan las disposiciones en cuanto a la expedición y control de Licencias al personal Aeronáutico.

Propósito Principal: Verificar que se cumplan las disposiciones establecidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, siguiendo los lineamientos dados por el superior jerárquico, teniendo en cuenta la guía del inspector de operaciones y las recomendaciones de la OACI, sus anexos y documentos.

Ubicación Funcional: Secretaria de Seguridad Aérea, Dirección Estándares de Vuelo, Grupo Aeronavegabilidad Ubicación Funcional: Secretaria de Seguridad Aérea Dirección de estándares de vuelo, Grupo técnico y otros Ubicación Funcional:

Secretaria de Seguridad Aérea, Dirección Estándares de Vuelo y Grupo Operaciones Funciones características: 1. Adelantar inspecciones de verificación en el cumplimiento de Directivas de Aeronavegabilidad.

2. Efectuar las funciones de inspección, seguimiento y vigilancia de acuerdo con el programa establecido, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente.

3. Adoptar las medidas preventivas y de aplicación inmediata que sean necesarias cuando se detecten anomalías que impliquen graves riesgos para la seguridad operacional.

4. Verificar que las empresas que inicien el proceso de certificación cumplan con la normatividad vigente. Funciones características: 1. Ejercer control y regular la capacidad psicofísica del personal aeronáutico con el fin de expedir, renovar, suspender o cancelar la certificación Aero médica, mediante las disposiciones médicas aplicables al otorgamiento de licencias.

2. Revisar, evaluar y supervisar los Programas generales de Asistencia a Víctimas de accidentes de aviación y sus familiares de las empresas de transporte aéreo y Centros de Instrucción Aeronáuticos.

3. Asesorar, inspeccionar y vigilar el procedimiento de certificación Aero médica. 4. Planear, coordinar, diseñar y adelantar los programas de actualización en prevención de accidentes y seguridad aérea al personal aeronáutico.

5. Elaborar informes sobre pruebas, accidentes incidentes para la evaluación de las juntas evaluadoras. 6. Evaluar la fabricación y mantenimiento de productos aeronáuticos.

7. Vigilar proyectos de construcción de aeronaves experimentales. Funciones características. 1. Vigilar el cumplimiento de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia en cuanto a las operaciones aéreas en territorio colombiano, por parte de aeronaves de matrícula colombiana y extranjera con el propósito de minimizar los riesgos que pongan en peligro la seguridad operacional.

2. Efectuar las labores de inspección, seguimiento y vigilancia, verificando la normatividad vigente. 3. Expedir licencias provisionales y definitivas previa constatación de requisitos.

4. Informar de las infracciones e inconsistencias que se conozcan – adelantar estadísticas. 5. Colaborar en la proyección de los conceptos técnicos operacionales dirigidos las dependencias de la entidad o a los entes de control que los soliciten.

6. Adelantar las medidas preventivas frente a las anomalías que presenten riesgos para la seguridad operacional. 3.6.13. Según el manual de funciones de la resolución 00605 del 17 de marzo de 2015, que dedica los últimos 3 capítulos (18, 19 y 20) a regular las funciones de este nivel a partir de los grupos de trabajo como Inspector de Aeronavegabilidad, Inspector, grupo técnico y otros e Inspector de Operaciones, se puede concluir que se trata de un nivel calificado genéricamente como INSPECTOR DE SEGURIDD AEREA pero que en realidad tiene cargos con funciones específicas y diferentes que varían dependiendo de a cuál de los trece (13) niveles pertenezcan y en qué grupo estén asignados dentro de los siete (7) existentes [70] . Se trata de un total de 146 cargos, organizados de tal manera que aquellos con idénticas funciones son muy escasos. Es un nivel de empleos muy amplio.

De igual forma, los requisitos de cada cargo varían según la ubicación y el grado, pasando de cargos con conocimientos muy específicos a otros más generales, y exigiendo desde el bachillerato hasta pos grados.

3.6.14. Del estudio analítico de la resolución 00605 es posible concluir que: 1. El propósito principal de los cargos del nivel “ inspector de seguridad aérea” es en general el de: “ Verificar que se cumplan las disposiciones establecidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, teniendo en cuenta la Guía del Inspector de Aeronavegabilidad y las recomendaciones de la OACI: a través de sus anexos y documentos a fin de minimizar los riesgos en la parte de Aeronavegabilidad.

2. Ninguna de las funciones establecidas, para los cargos del nivel “ inspector de seguridad aérea” en ninguno de los grupos a que están asignados implica la adopción de políticas o directrices de la AEROCIVIL. Aunque algunos cargos, en particular del nivel 36 al 40 tienen funciones más gerenciales y de coordinación, no llegan a la categoría de un cargo directivo o de diseño de políticas institucionales. De todas maneras, resultan residuales en comparación con el grueso de los cargos que corresponden al nivel “inspector de seguridad aérea” y cuyas labores son principalmente de inspección.

3. Las funciones están relacionadas con la aplicación de conocimientos técnicos y profesionales para el desempeño de funciones calificadas en un nivel operacional destinadas a garantizar la seguridad aérea, con algunas diferencias relacionadas con el grupo al que pertenecen y al nivel del empleo específico.

4. La labor de inspección se relaciona con aspectos de verificación de cumplimiento de la regulación en la materia, específicamente de las reglamentaciones, boletines y directivas por parte de los operadores.

5. No existen funciones de representación de la entidad o similares que impliquen una confianza necesaria con el nominador, antes al contrario, las características técnicas y objetivas de las funciones a desempeñar permiten colegir que se trata de cargos que requieren total independencia y respecto de los cuales el criterio de mérito resulta el más adecuado para la selección de personal.

6. Existen 13 [71] diferentes niveles del cargo de Inspector de Seguridad Aérea, con diferentes tipos de responsabilidad, competencias, y funciones, tratándose de una denominación genérica y no de un cargo específico. Ninguno de dichos cargos puede identificarse como “ de dirección, conducción u orientación institucional”.

3.6.15. A la luz de lo antes expuesto se colige que, tanto la nominación de los cargos en el nivel de Inspector de Seguridad Aérea, como su ubicación en el organigrama institucional y las funciones específicas a él confiadas, dan clara cuenta de que no se trata de empleos con injerencia en la toma de decisiones sobre políticas o directrices de la entidad. Sus funciones están relacionadas con la inspección, vigilancia y control de cumplimiento por parte de operadores y aeronaves, de una serie de requisitos, en su gran mayoría de carácter técnico, cuya verificación redunda en la seguridad aérea.

3.6.16. Por las funciones confiadas al Inspector de Seguridad Aérea, así como por los requisitos exigidos para el ejercicio del cargo en sus diferentes niveles, es claro que no corresponde tampoco a las categorías de " Director, Asesor o Ejecutivo" de que hablan los artículos 4 a 6 del Decreto 1042 de 1978 [72] , sino que se trata de un cargo con funciones operativas, que requiere de conocimientos técnicos y/o profesionales – dependiendo del nivel del cargo- sin ninguna función relacionada con la adopción de políticas o directrices de la entidad, pues como se ha reiterado las funciones del citado cargo se centran únicamente en la vigilancia, evaluación y control del sistema de seguridad de la aviación civil, con el objetivo de cumplir el propósito principal del mismo.

3.6.17. La norma cuya exequibilidad se analiza no hace referencia al segundo criterio, esto es, al grado de confianza, como razón para la calificación del cargo como de libre nombramiento – remoción. Sin embargo, algunos de los intervinientes hicieron referencia a esta causal como justificación de la excepción a la regla de Carrera Administrativa, argumentando principalmente que el carácter especial y de alta importancia de la tarea hace necesario que los Inspectores de Seguridad Aérea sean personas sobre las cuales haya plena confianza. Al respecto, la Corte ha establecido que:

"…no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación" [73] Para mayor claridad al respecto, la Corte ha sostenido que cuando se refiere a la confianza que sustenta la excepción de un cargo de libre nombramiento y remoción:

En este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requiere cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata . Piénsese, por ejemplo, en el Secretario Privado del Presidente de la República o en un Ministro del Despacho.

[74] Por una parte, ninguna de las funciones de los cargos pertenecientes al nivel de empleo " Inspector de Seguridad Aérea " tiene relación con la representación de la entidad, colaboración con el Director General o toma de decisiones que puedan considerarse como " de mayor trascendencia para el ente de que se trata " puesto que las decisiones a cargo de algunos de los empleos de este nivel, afectan a los operadores de la aeronavegabilidad pero no tienen como destinatarios a la entidad.

En general se trata de funcionarios técnicos cuya tarea es vigilar el correcto cumplimiento de la normatividad, por lo tanto la confianza que se requiere es la inherente a la de cualquier cargo público, es decir, aquella atinente al correcto desempeño de sus labores, tanto desde la perspectiva técnica como ética. De ninguna de las resoluciones que los regulan se puede deducir que se requiera la confianza necesaria de que ha hablado la jurisprudencia para justificar la excepción a la regla de la Carrera Administrativa.

3.6.18. De todas formas, la diversidad y multiplicidad de cargos que hacen parte de este nivel dificulta aún más la posibilidad de sustentar de que se trata de empleos que requieran un nivel especial de confianza, más cuando por el contrario, la mayoría de los empleos tiene labores de ejercicio técnico y objetivo dirigidas a inspeccionar el cumplimiento de las diversas normas que regulan la aeronavegación.

Más aún, resulta relevante que quienes ejercen estas funciones tengan, además del mérito como criterio para ingresar al cargo, la estabilidad e independencia que otorga el ser un empleado de carrera, de forma que ni su nombramiento ni su

remoción puedan ser usados como criterios de presión que afecte el buen desempeño de sus funciones en lo que a sancionar o aprobar se trata.

La Seguridad Aérea, como bien lo sostiene la Aerocivil en su intervención, es una cuestión de fundamental importancia, por lo cual se requiere que quienes se encargan de inspeccionarla sean escogidos por razones objetivas, y tengan la estabilidad necesaria para no ser objetos de presiones indebidas.

3.6.19. Siendo ello así, es preciso concluir que no se cumple con el requisito exigido por la jurisprudencia constitucional respecto de las funciones que debe ejercer un cargo que encontraría en ello y de forma excepcional la razón suficiente para ser calificado como de libre nombramiento y remoción, pues evidentemente, ninguno de los empleos que pertenecen al Nivel Inspector de Seguridad Aérea tiene funciones de dirección o implementación de políticas de la entidad, y por otra parte, la especificidad técnica de las labores a desempeñar, hacen que el grado de confianza con el nominador no sea una condición relevante para el buen desempeño del cargo, sino que lo pertinente sea contar con los conocimientos y competencias técnicas requeridas para el desempeño de las evaluaciones encargadas.

3.6.20. Las razones esgrimidas por los intervinientes que apoyan la exequibilidad de la norma, se resumen en argumentos generales, sobre consideraciones respecto de la importancia de la función o la especialidad de la misma, pero ninguna de esas razones logra explicar con suficiencia la necesidad de excluir a los cargos del principio de carrera. Ninguno de los intervinientes hace clara referencia a la naturaleza directiva del cargo que es el sustento que la norma demandada tiene para la excepción, y ninguno de los intervinientes explica por qué, un cargo que tiene funciones puramente técnicas y de control, requeriría la confianza directa del nominador.

3.6.21. El hecho de que un cargo entrañe una naturaleza de especial importancia o de características técnicas específicas no es una causal para exceptuarlo del régimen de carrera. Pero en el caso concreto, no solamente le hace falta una razón suficiente relacionada con las funciones del cargo que justifique un trato excepcional, sino que dicha razón no podría operar, además, porque no se trata de un cargo específico, con sus funciones específicas, sino de todo un nivel de cargos.

3.6.22. Como bien lo sostiene el demandante, y se comprueba con la resolución N° 0605 del 17 de marzo de 2015, el “ Inspector de Seguridad Aérea” no es un empleo especifico, sino todo un nivel de empleos compuesto por sesenta y cinco (65) [75] cargos cuyas funciones y requisitos de ingreso se diferencian notablemente según el grado - trece (13) en total –, y la ubicación en la estructura institucional que les corresponda dentro de los siete (7) grupos de trabajo, cuestión que no se armoniza con la precisión exigida por la jurisprudencia constitucional para la excepción a la regla de la carrera administrativa que implica un cargo de libre nombramiento y remoción.

3.6.23. Con el Decreto 2159 del 27 de octubre de 2014 del Ministerio de Transporte, se crearon nuevos cargos para la Aerocivil, entre los cuales, diez (10) de inspector de Seguridad Aérea grado 35, cinco (5) de la misma denominación pero en grado 30 y otros diez (10) de grado 30. Es decir, que se crearon treinta y cinco (35) nuevos empleos para el cargo del nivel Inspector de Seguridad Aérea.

3.6.24. Actualmente, según los cargos regulados en la resolución 0605 del 17 de marzo de 2015, el total de empleos del nivel “Inspector de Seguridad Aérea ” es de ciento cuarenta y seis (146), que se dividen en sesenta y cinco (65) empleos bien diferenciados.

3.6.25. La creación de cargos de libre nombramiento y remoción debe obedecer al principio de razón suficiente, pero ello no basta, pues para garantizar lo consagrado en el artículo 125 Constitucional y la vigencia plena de la carrera administrativa como regla general para la provisión de cargos, el legislador debe observar una carga de especificidad al definir cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción.

No es posible acudir a expresiones generales o indeterminadas al establecer un cargo como de libre nombramiento y remoción, sino que se deben observar en cada caso los niveles, grados, funciones y confianza que corresponden a cada cargo dentro de una entidad determinada, para conforme a ello definir cuáles deben ser de carrera y cuáles de libre nombramiento y remoción.

3.6.26. Finalmente, luego de revisar las condiciones del cargo, es dado concluir que no existe razón suficiente para catalogar el cargo como de libre nombramiento – remoción y además de ello, tampoco se cumple con la especificidad necesaria de los cargos para la excepción a la regla de carrera administrativa.

Al respecto la Corte sostuvo en la Sentencia C-588 de 2009 que "Así las cosas, cuando se excluya del régimen de carrera administrativa un cargo y falte un principio de razón suficiente que justifique la exclusión, prima la regla general, establecida por la Constitución, esto es, la carrera administrativa, pues la Constitución de 1991 estableció un régimen que reforzó las garantías en favor de la prioridad de la Carrera Administrativa, que opera como principio especial del ordenamiento jurídico, y que antecede y prevalece ante el régimen de libre nombramiento y remoción de los funcionarios públicos" y por tanto no se puede justificar excluir a una serie de trabajadores de la regla general de la Carrera Administrativa que opera en Colombia para los empleos públicos, que no solo propende por generar garantías al trabajador redundando en su bienestar, sino que en virtud de las exigencias para el ingreso, garantiza el respeto a la igualdad, la transparencia administrativa y en general redunda en el buen funcionamiento del Estado.

3.7. CONCLUSIONES 3.7.1. El artículo 125 de la Constitución Política establece, como regla general, que el régimen de los empleos estatales es el de carrera administrativa, buscando con ello privilegiar el mérito como criterio de selección y permanencia del personal público.

3.7.2. La excepción de la aplicación de la carrera administrativa en cuanto a los empleos de libre nombramiento y remoción, exige que (i) se trate de una nominación legal; (ii) se fundamente en una razón suficiente relacionada con funciones directivas, de manejo, conducción u orientación institucional o que requieran la confianza del nominador.

3.7.3. La libre configuración legislativa en materia de empleos públicos está enmarcada dentro de la regla general de la carrera administrativa y por lo tanto, las excepciones que determine el legislador (o en este caso el presidente ejerciendo esas funciones) deberán fundarse en razones suficientes, de carácter funcional y el cargo deberá estar identificado con la especificidad propia de una excepción, de forma que se adecue a las reglas constitucionales en la materia.

3.7.4. El nivel de cargos Inspector de Seguridad Aérea de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil cumple funciones técnicas y misionales que no tienen relación con la dirección institucional o el diseño e implementación de políticas, tampoco requieren de un nivel de confianza con el nominador. Por otra parte no se trata de un cargo específico sino todo un nivel de empleos con diferentes requisitos y funciones.

3.7.5. Al no cumplir con los requisitos exigidos por la Constitución, no existe una razón suficiente que justifique el haber utilizado la excepción a la regla, tan importante para el derecho constitucional colombiano, de la carrera administrativa para los empleos públicos, por lo tanto la Corte declarará la inexequibilidad de la frase impugnada.

3.7.6. En consecuencia la Corte declarará la inexequibilidad de la norma impugnada. 4. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- Declarar la INEXEQUIBILIDAD de la expresión "Inspector de Seguridad Aérea" del numeral 1) del artículo 13 del Decreto 790 de 2005 por la vulneración del artículo 125 de la Constitución Política .

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Presidente (E) Con aclaración de voto MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrada (e) Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrado Magistrada Ausente con excusa JORGE IVÁN PALACIO PALACIO JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado Magistrado Ausente con excusa ALBERTO ROJAS RIOS LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Magistrado Con aclaración de voto MARTA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA MARÍA VICTORIA CALLE CORREA A LA SENTENCIA C-720/15 REGULACION SOBRE EMPLEOS PUBLICOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Alcance del requisito de especificidad (Aclaración de voto) REGULACION SOBRE EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Aplicación del principio de razón suficiente (Aclaración de voto) Referencia: expediente D-10704 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13, numeral 1 (parcial) del Decreto 790 de 2005 Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Suscribo esta decisión, pero aclaro el voto para precisar el alcance que se le debe dar a la exigencia de especificidad, que plantea esta sentencia, en la regulación de los empleos públicos de libre nombramiento y remoción.

Dice esta providencia en los numerales 3.6.24 y siguientes, que para clasificar un cargo como de libre nombramiento y remoción no solo debe haber un principio de razón suficiente, sino que además debe observarse una “ carga de especificidad ”. En virtud de esta exigencia, agrega el fallo, “[n] o es posible acudir a expresiones generales o indeterminadas al establecer un cargo como de libre nombramiento y remoción, sino que se deben observar en cada caso los niveles, grados, funciones y confianza que corresponden a cada cargo ”. Esta consideración no es del todo clara en sus alcances, pues a primera vista pareciera impedir entonces que la ley agrupe por clases o géneros varios empleos distintos de libre nombramiento y remoción de una entidad, aun cuando claramente todos ellos obedezcan a un mismo principio de razón suficiente. En mi concepto, no obstante, la decisión no debe entenderse así.

Lo que determina la constitucionalidad de una regulación sobre empleos de libre nombramiento y remoción es que responda a un principio de razón suficiente. Si efectivamente lo hace, entonces desde mi perspectiva se ajusta al artículo 125 de la Constitución, y sus normas concordantes. Por ende, la ley que define cuáles de los cargos de una entidad son de libre nombramiento y remoción, puede hacerlo incluso agrupándolos por categorías generales o clases, siempre que su clasificación obedezca a un principio de razón suficiente.

Ahora bien, si en el control constitucional se observa que en esos grupos hay muchas especies de cargos, además heterogéneos entre sí, la Corte puede hacerle un examen global a la clase entera, y definir si es válido considerarla integralmente como de libre nombramiento y remoción. Por ese motivo, aunque la Corte reconoce que en este caso hay un total de 65 clases de empleos de inspector de seguridad aérea “ bien diferenciados ”, no procede a examinar detalladamente las funciones o atributos de cada una de sus especies.

Cuando emite un juicio de constitucionalidad sobre el grupo, el sentido de su pronunciamiento es definir si el legislador puede o no sustraer todos los cargos allí clasificados del régimen general de carrera. Lo cual no obsta para que una de las especies incorporada a esa clase cuente entre sus funciones o características con alguna que amerite juzgar el cargo como de libre nombramiento y remoción. La “ carga de especificidad ”, a la cual alude la presente sentencia, debe entonces entenderse en el sentido de que autoriza al legislador, cuando lo haga con la debida especificidad, para considerar como de libre nombramiento y remoción algunos de los cargos de la clase juzgada, en la medida en que obedezcan objetivamente a un principio de razón suficiente.

En ese sentido aclaro el voto. Fecha ut supra, María Victoria Calle Correa Magistrada ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS ERNESTO VARGAS SILVA A LA SENTENCIA C-720/15 CARGO DE INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA- Al exceptuarlo del principio de la carrera administrativa se incumplió el requisito de acreditar

una razón suficiente que la justifique (Aclaración de voto)/ CARGO DE INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA- Comprende funciones técnicas y misionales que habilitan el acudir a la regla general del concurso público de méritos para proveerlo (Aclaración de voto) CARGO DE INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA- No corresponde a la Corte señalar parámetro alguno sobre factores que deben ser evaluados en un concurso de méritos para proveer un cargo público (Aclaración de voto)/ CARGO DE INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA- Imponer valoración de la experiencia específica da ventaja a quienes vienen ejerciendo el cargo en provisionalidad quebrantando la igualdad que debe observar todo concurso público de méritos (Aclaración de voto)/ CARGO DE INSPECTOR DE SEGURIDAD AEREA- Debe tenerse en cuenta la experiencia pero no para asignar un mayor puntaje que termine privilegiando unos pocos participantes sobre los demás concursantes (Aclaración de voto) Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte, aclaro mi voto en la sentencia C-720 de 2015, fallo en el que esta Corporación declaró inexequible la expresión "Inspector de Seguridad Aérea"

contenida en el numeral 1 o del artículo 13 del Decreto 790 de 2005, por vulnerar el artículo 125 de la Constitución Política. La ponencia original contenía en mi sentir defectos demasiado evidentes como por ejemplo, ordenaba al Ministerio de Transporte - Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, para que en el término de 6 meses siguientes a la sentencia, convocará a un concurso público para la provisión en propiedad de los cargos de Inspector de Seguridad Aérea. Expresamente se indicaba que dicho concurso al definir los factores de calificación, debía tener en cuenta la experiencia específica en el tipo de funciones a desempeñar. Así mismo, evidencié que el análisis concreto de la expresión demandada no refería a la Resolución 0605 del 17 de marzo de 2015 "por la cual se ajusta el Manuel de Funciones y Competencia Laborales para los empleos de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil -Aerocivil".

No obstante, como estos puntos fueron corregidos en la versión final, producto del debate en la Sala Plena, donde los expusimos quienes disentimos del proyecto original, debo reconocer que al final fueron acogidas las censuras que formulamos, pero a pesar de ello subsistió una consideración que me impone esta aclaración de voto.

Comparto el argumento de la mayoría, según el cual el legislador al exceptuar del principio de la carrera administrativa los cargos de Inspector de Seguridad Aérea, incumplió el requisito de acreditar una razón suficiente que justifique el establecimiento de dicha excepción, toda vez que las funciones asignadas a ese nivel completo de cargos que cuenta con más de 45 empleos diferentes, no son de tipo directivo, ni de manejo, conducción u orientación institucional o que requieran de un alto grado de confianza del nominador. Por el contrario, corresponden a funciones técnicas y misionales que habilitan el acudir a la regla general del concurso público de méritos para proveerlos.

Sin embargo, aclaro mi voto respecto de un argumento que fue consignado en la parte motiva de la sentencia C-720 de 2015. Allí se estableció, puntualmente en los numerales 3.5.7. a 3.5.9. (págs.

33 y ss), que la experiencia específica o cualificada en el ejercicio de las funciones propias del cargo constituye un criterio trascendental para el ingreso y acenso que debe ser evaluado en el proceso de selección, incrementando el puntaje en las pruebas de conocimiento.

Al respecto, considero que no le corresponde a la Corte señalar parámetro alguno respecto a los factores que deben ser evaluados en un concurso de méritos para proveer un cargo público, y menos imponer la necesaria valoración de la experiencia específica que sin duda introduce una ventaja para quienes vienen ejerciendo el cargo en provisionalidad, lo cual quebranta la igualdad que debe observarse en todo concurso público de méritos. Así, estimo que esa experiencia debe tenerse en cuenta, pero no para asignar un mayor puntaje que termine privilegiando a unos pocos participantes sobre la generalidad de los concursantes.

En aquellos casos en los cuales la Corte ha ordenado en control abstracto de constitucionalidad convocar a un concurso público de méritos (sentencias C-1153 de 2005, C-230A de 2008 y C-101 de 2013), no ha establecido como parámetro válido de intervención el que esta Corporación indique factores de calificación a partir de la experiencia específica en el tipo de funciones a desempeñar. Es más, revisando en detalle las sentencias a que refieren los pies de página 59 a 63 de la sentencia, en ninguna de ellas se desarrolla esa regla de experiencia específica como un criterio de calificación que deba siquiera sugerir la Corte Constitucional. El acercamiento a esa idea está consignado en la sentencia C-034 de 2015, pero la situación allí dispuesta era diferente porque se trataba de ascensos en la Fiscalía General de la Nación donde operan concursos mixtos para evaluar el mérito.

De esta forma, dejo consignados los motivos que me llevaron a aclarar el voto. Fecha ut supra. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado [1] Corte Constitucional, Sentencia C-368 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[2] M.P. Jaime Araujo Rentería [3] M.P. Alfredo Beltrán Sierra [4] Sentencia de la Corte Constitucional C-431 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo [5] Sentencia de la Corte Constitucional C-288 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub [6] Sentencias de la Corte Constitucional C- 483 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-486 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-1079 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-837 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-049 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-288 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[7] Ver entre otras, Sentencia C-126 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz. [8] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo [9] Sentencias de la Corte Constitucional C-1079 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil;

C-963 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-1230 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-666 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia C-288 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub [10] Sentencias de la Corte Constitucional C-553 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y SU – 539 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[11] “ La Corte Constitucional ha afirmado, con base en las previsiones constitucionales, que la carrera administrativa, en cuanto instrumento más adecuado ideado por la ciencia de la administración para el manejo del elemento humano en la función pública es la regla general que admite las excepciones expresamente contempladas en la misma disposición superior glosada, y su aplicación como mecanismo para el acceso al empleo público, tiene plena justificación. Asimismo, dentro de la estructura institucional del Estado colombiano, la carrera administrativa es, un principio constitucional, y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológico-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional y, por lo mismo, una de las garantías cuyo desconocimiento podría acarrear la sustitución de la Constitución, cuando se la desconoce en conjunto con otras garantías constitucionales, y en el caso presente, la carrera administrativa no constituye un referente aislado, pues sus relaciones con distintos contenidos constitucionales se despliegan en tres órdenes, relativos al cumplimiento de los fines del Estado, a la vigencia de algunos derechos fundamentales y al respeto del principio de igualdad, todo lo cual demuestra que en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, la carrera administrativa constituye un eje definitorio de la identidad de la Constitución y que su ausencia trastoca relevantes contenidos de la Carta adoptada en 1991.” Sentencia de la Corte Constitucional C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-553 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y SU – 539 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva .

[12] Sobre los objetivos y fines de la carrera administrativa ver Sentencias C-479 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; C-195 de 1994, M.P.

Vladimiro Naranjo Mesa; C-040 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-041 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-030 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía; C-539 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-540 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-110 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-109

de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-371 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-486 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo;

C-292 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-954 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-1177 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-517 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1079 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-969 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-734 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-077 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-733 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-182 de 2007, M.P. Jaime Araújo Rentería. Ver también las Sentencias C-195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-1079 de 2002, M.P.

Rodrigo Escobar Gil y C-901 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo, C-288 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [13] Entendida por la corporación como "el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines" Sentencia de la Corte Constitucional C-631 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[14] Sentencias de la Corte Constitucional C-540 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-1177 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-1079 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-517 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1079 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-315 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño [15] En este aspecto se pretende: "(i) la dotación de una planta de personal capacitado e idónea que preste sus servicios conforme lo requiera el interés general; (ii) contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados y ; (iii) asegurar que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado." Sentencia C-288 de 2014, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[16] Al respecto pueden verse entre otras las sentencias C-479 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, C-391 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara, C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-040 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-063 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-315 de 1998. MP Eduardo Cifuentes Muñoz y C-733 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[17] Sentencia de la Corte Constitucional C-553 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [18] Sentencia de la Corte Constitucional C-517 de 2002. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

[19] Sentencia de la Corte Constitucional C-1177 de 2001. M. P. Álvaro Tafur Galvis. [20] " …la Corte Constitucional ha precisado que la carrera administrativa contribuye a asegurar la protección de los derechos de los trabajadores establecidos en la Constitución, pues "las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado", en la medida en que ejercitan su derecho al trabajo "con estabilidad y posibilidad de promoción, según la eficiencia en los resultados en el cumplimiento de las funciones a cargo" y con la posibilidad de obtener capacitación profesional, así como "los demás beneficios derivados de la condición de escalafonados", tal como se desprende de los artículos 2º, 40, 13, 25, 53 y 54 de la Carta" Sentencias de la Corte Constitucional C-349 de 2004. M. P.

Marco Gerardo Monroy Cabra y C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [21] "tratándose de la relación de la carrera administrativa con el derecho a la igualdad, la Corporación ha indicado que "el acceso a la carrera mediante concurso dirigido a determinar los méritos y calidades de los aspirantes es una manifestación concreta del derecho a la igualdad" que se opone al establecimiento de "requisitos o condiciones incompatibles y extraños al mérito y a la capacidad de los aspirantes", pues, en tal evento, se erigirían "barreras ilegítimas y discriminatorias que obstruirían el

ejercicio igualitario de los derechos fundamentales" Sentencia de la Corte Constitucional C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[22] Ver: Constitución Política de Colombia, artículos 2º, 40, 13, 25, 53 y 54. [23] "En efecto, según la jurisprudencia constitucional, todos los empleos de carrera administrativa se encuentran sometidos al principio del mérito y en este sentido, aún los específicos de creación legal carecen de identidad propia, es decir, no son autónomos e independientes, puesto que, en realidad, constituyen "una derivación del régimen general de carrera, en cuanto que, debiendo seguir sus principios y postulados básicos, sólo se apartan de éste en aquellos aspectos que pugnan o chocan con la especialidad funcional reconocida a ciertas entidades, justificándose, en estos casos, la expedición de una regulación complementaria más flexible", pero "manteniendo en todo caso los presupuestos esenciales de la carrera general fijados en la Constitución y desarrollados en la ley general que regula la materia" Sentencias de la Corte Constitucional C-1230 de 2005. M. P. Rodrigo Escobar Gil y C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[24] Sentencia de la Corte Constitucional C-901 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo. [25] Sentencias de la Corte Constitucional C-319 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-288 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[26] "toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país". [27] "Derechos Políticos1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

(…) c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país." [28] "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (…) c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país." [29] "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:(…) j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones" [30] "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: (…) b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales" [31] A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: (…) 5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas" [32] "Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos: a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud;

b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos; c) Fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte; d) Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes".

[33] Sentencias de la Corte Constitucional C-334 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y Julio César Ortiz Gutiérrez; C-475 de 1999. M.P. (E) Martha Victoria Sáchica Méndez y C-333 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

[34] Sentencia de la Corte Constitucional C-1122 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [35] Sentencias C-475 de 1999 M.P. (E) Martha victoria Sáchica de Moncaleano y C-161 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, reiterado en la Sentencia C-814 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[36] Sentencia C-514 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo [37] M.P. Hernando Herrera Vergara [38] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva [39] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [40] Reiterado entre otras en las sentencias, C-541 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-161 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra [41] Sentencia C-195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [42] Ver entre otras sentencia C-292/2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-552 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-284 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa y, C-814 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[43] Ver entre otras Sentencia C-814 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez [44] Sentencia SU-539 de 2001, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva [45] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio [46] M.P. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [47] Ver entre otras la sentencias C-1177/2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis ; SU-448/2011, M.P. Mauricio González Cuervo y SU-539/2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva [48] Sentencia C-195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [49] Ver entre otras sentencias C-161/2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra [50] Ver entre otras Sentencia C-506 de 99, M.P. Fabio Morón Díaz; C-195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa;

C-161 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-553 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva [51] Sentencia C-599 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [52] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[53] Sentencia de la Corte Constitucional SU-086 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Martínez [54] Son innumerables las decisiones de la Corte Constitucional, desde sus inicios, que han defendido el sistema de concurso público como el que debe imperar para la provisión de cargos de carrera en la administración. Entre otras, en las sentencias T-410 de 1992.M.P. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz;

C-479 de 1992.M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-515 de 1993; C-126 de 1996.M.P. Fabio Morón Díaz; C-063 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero;

C-522 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara; C-753 de 2008.M.P. Jaime Araujo Rentaría, entre otras. [55] 1. La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad. 2. El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley. 3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos: a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos; b) La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley; c) La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión; d) Capacitación para aumentar los niveles de eficacia.

[56] M.P. Carlos Gaviria Díaz. [57] M.P. Juan Carlos Henao Pérez. [58] Sentencia C-288 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub [59] Sentencia de la Corte Constitucional C-171 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[60] Sentencias de la Corte Constitucional T-981 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-973 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y; T-391 de 1997, M.P.

José Gregorio Hernández Galindo. [61] Sentencia de la Corte Constitucional C-487 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz. [62] Sentencia de la Corte Constitucional SU - 913 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[63] Sentencia de la Corte Constitucional T – 528 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-800 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa, T-400 de 2008, M.P.

Manuel José Cepeda Espinosa; T-522 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [64] Sentencias de la Corte Constitucional C – 446 de 2011 y C-034 de 2015, M.P.

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [65] Sentencia de la Corte Constitucional T-158 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [66] Sentencias de la Corte Constitucional T-441 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-158 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-384 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[67] Sentencias de la Corte Constitucional T-441 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-158 de 1999 y T-384 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[68] Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por cl resto del período para el cual este fue elegido.

[69] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [70] Grupos de: Aeronavegalidad, técnico, prevención de accidentes, investigación de accidentes, licencias técnicas y exámenes, certificación y educación Aero médica, y grupo operaciones.

[71] Al respecto, la Resolución O605 del 17 de marzo de 2015, determina 13 grados diferentes y les asigna un número de cargos así: grado 23, 4 cargos; grado 25, 9 cargos; grado 27, 45 cargos; grado 29, 29 cargos; grado 30, 6 cargos; grado 32, 23 cargos; grado 33, 1 cargo; grado 34, 4 cargos; grado 35, 14 cargos; grado 36, 3 cargos; grado 38, 3 cargos; grado 39, 3 cargos y grado 40, 3 cargos. Aunque difieren en sus competencias, estos cargos tienen en común el propósito principal de la inspección de seguridad Aérea y se rigen bajo funciones específicas propias de su grado que se fundamentan en labores estrictamente técnicas y que carecen de la Dirección, Representación de la Entidad y creación de Políticas Institucionales, siendo estas últimas funciones laborales ajenas a su labor.

[72] Decreto 1042 de 1978, Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.

[73] Sentencia C-195 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, reiterada en la Sentencia T-686 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [74] Sentencia C-1177 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[75] La resolución 0605 del 17 de marzo de 2015, establece 65 distintos cargos con sus funciones, requerimientos y objetivos, para el nivel y denominación de empleo “Inspector de Seguridad Aérea”

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.