

DECLARATORIA DE INEXIQUIBILIDAD – Efecto / SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA / SISTEMAS ESPECÍFICOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA / UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL / EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOSIÓN / INSPECTOR DE AERONAVEGABILIDAD

Del análisis de la definición genérica de inspector, como de la descripción de los empleos de inspectores de aeronavegabilidad, de operaciones y de servicios a la navegación aérea, así como del examen de las funciones de cada uno de los cargos de inspector de seguridad aérea desde el grado 23 hasta el 40, no se aprecia que tuviesen asignadas funciones atinentes a la dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implique la adopción de políticas o directrices. Al contrario, es evidente que las funciones establecidas en el manual de funciones son concordantes con lo señalado en el Decreto 4353 de 2005 según el cual ese nivel 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» y que según su objetivo principal y transversal a todos los grados de inspector consiste en verificar el cumplimiento de 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»[...] Se observa entonces, que el aparte demandado realizó la regulación genérica de todo un nivel de la planta de cargos de AEROCIVIL denominado «inspector de seguridad aérea», el cual, se caracteriza por la aplicación de normas de carácter técnico como son los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, la Guía del Inspector de Aeronavegabilidad y las recomendaciones de la OACI, entre otros, los cuales no entrañan funciones de dirección y confianza. [...] [L]a misión de AEROCIVIL y con ello, de los «inspectores de seguridad aérea» es primordial para la seguridad del Estado, tal como lo señaló la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto 1706 de 15 de diciembre de 2005, cuando indicó que «Tales actividades interesan a la seguridad del Estado, ya que son esenciales para el transporte de personas y de mercancías del país, que debe ser continuamente prestado, de manera que si ocurre una paralización por cualquier causa, técnica o de falla humana, o incluso por algún acto terrorista, se altera la operación de una actividad fundamental para el país, con el consiguiente perjuicio para los usuarios, la comunidad en general y por supuesto, las autoridades institucionales». Empero el mismo concepto se basó en la esencialidad de las funciones consistentes en realizar «los controles y revisiones constantes en una actividad de por sí riesgosa, como la aeronáutica y por ello, son indispensables los funcionarios que garantizan la correcta operación de la misma», todas ellas que, como se aprecia, son de naturaleza técnica. [...] La importante misión que cumple AEROCIVIL y con ella, el empleo de «inspector de seguridad aérea», no tienen la virtualidad de sustraerse de los mandatos constitucionales, especialmente de la regla general prevista en el artículo 125, aplicándoles una clasificación que desconoce el principio de razón suficiente, puesto que, como se vio, las funciones de tales inspectores son estrictamente técnicas y no directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional. [...] Se advierte además que las funciones que les fueron asignadas se acoplaron a la definición del cargo dada en la Resolución 04264 de 27 de agosto de 2010, cuando indicó que el inspector es el servidor público de esa entidad, facultado por esta autoridad aeronáutica para realizar inspecciones sobre aeronavegabilidad y mantenimiento de aeronaves, sus partes o equipos, operaciones de aeronaves, servicios a la navegación aérea, aptitud e idoneidad del personal aeronáutico, todas ellas trascendentales, pero de carácter técnico, separadas de la misión de dirigir y orientar a la entidad, por lo

que el principio del mérito para el acceso a esos cargos es el idóneo y debe aplicarse para la escogencia de aquellos servidores mejor capacitados para el ejercicio del empleo. [...] [A]partar al nivel de «inspector de seguridad aérea» de la carrera administrativa pugna contra los criterios constitucional y legal, en la medida en que no atiende a las previsiones establecidas en el artículo 125 superior, ni a la Ley 909 de 2004, en su artículo 5°, que establecen los postulados para la determinación de los cargos de libre nombramiento y remoción. [...] De acuerdo con todo lo anterior la Sala concluye que la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1.° del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 expedido por el presidente de la República «por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil» incurrió en los cargos endilgados de violación directa del artículo 125 constitucional y del numeral 2.° del artículo 5.° de la Ley 909 de 2004, razones que imponen declarar su nulidad. De conformidad con lo señalado por el artículo 189 del CPACA y en aras del principio de la seguridad jurídica frente a las situaciones jurídicas que se consolidaron al amparo de la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1° del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005, la nulidad que se declarará a través de esta providencia tendrá efectos *ex nunc*, es decir, que operará hacia futuro.

FUENTE FORMAL: CP – ARTÍCULO 125 / LEY 909 DE 2004 – ARTÍCULO 5 NUMERAL 2 / CPACA – ARTÍCULO 189 / DECRETO 4353 DE 2005

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN “A”

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 11001-03-25-000-2015-00469-00(1144-15)

Actor: JAIRO BENJAMÍN VILLEGAS ARBELÁEZ

Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL

Referencia: CARRERA ADMINISTRATIVA - CLASIFICACIÓN DEL CARGO DE INSPECTOR DE SEGURIDAD AÉREA DE AEROCIVIL

I. ASUNTO

1. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, como tribunal supremo de la jurisdicción de lo

contencioso administrativo¹, decide en única instancia, la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de nulidad² por el señor Jairo Benjamín Villegas Arbeláez, en contra de la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005³.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda⁴

2.2.1. Norma acusada

2. El señor Jairo Benjamín Villegas Arbeláez, actuando en su propio nombre, interpuso demanda en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, donde pretende la nulidad de la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 expedido por el presidente de la República «por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.»

2.3. Hechos

3. Se indicó en la demanda que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – en adelante AEROCIVIL- es una entidad descentralizada por servicios, especializada, de carácter técnico con personería jurídica, cuya misión es garantizar el desarrollo de la aviación civil y la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad.

4. El Decreto 248 de 1994, por el cual se estableció el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos de AEROCIVIL determinó un nivel

¹ Ordinal 1.º del artículo 237 de la Constitución Política.

² El señor Jairo Benjamín Villegas Arbeláez formuló demanda de nulidad por inconstitucionalidad consagrada en el artículo 135 del CPACA, contra la expresión «libre nombramiento y remoción» contenido en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005.

Mediante auto de 12 de mayo de 2015 (f. 197) se admitió la demanda presentada por el señor Jairo Benjamín Villegas Arbeláez, dentro del proceso de la referencia, providencia en la que se estableció que el medio de control procedente era el de simple nulidad señalado en el artículo 137 del CPACA.

³ «Por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil».

⁴ F. 186 y s.s.

especial, denominado «especialista» con funciones de aplicación de conocimientos profesionales especializados en materia aeronáutica y preceptuó la regla general, según la cual, los empleos del cuerpo aeronáutico que atiende las funciones propias de la entidad pertenecen a la carrera administrativa y, por excepción, los empleos de libre nombramiento y remoción son los de los niveles directivo y asesor.

5. Según la demanda, el Decreto 261 de 2004, por el cual se estableció la planta de personal de AEROCIVIL incluyó los empleos de especialista aeronáutico, códigos 40, 41 y 42 y grados 32 a 39.

6. Posteriormente, en el Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 proferido por el presidente de la República, por el cual se modificó la nomenclatura y clasificación de empleos de AEROCIVIL, en su artículo 3.º señaló que modificó el Decreto 248 de 1993 y en su artículo 1.º creó el nivel denominado «inspector de seguridad aérea», de libre nombramiento y remoción, frente al cual se exigió 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.

7. Para el demandante, el nivel de empleos de «inspector de seguridad aérea» es distinto a los niveles directivo y asesor y se encuentra definido en la Resolución 4264 de 27 de agosto de 2010, por la cual se modificaron las partes primera y segunda de los reglamentos aeronáuticos de Colombia, donde señala que está facultado para realizar inspecciones sobre aeronavegabilidad y mantenimiento de aeronaves, sus partes o equipos, operaciones de aeronaves, servicios a la navegación aérea, aptitud e idoneidad del personal aeronáutico.

8. Según la demanda, en la Resolución 4267 de 27 de agosto de 2010 se señaló, como elementos comunes a todos los empleos de «inspectores de seguridad aérea» que su ubicación es la Secretaría de Seguridad Aérea y que su propósito principal es verificar que se cumplan las disposiciones establecidas en los reglamentos aeronáuticos de Colombia teniendo en cuenta la guía del inspector y las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional -OACI-.

9. Además, la Secretaría de Seguridad de la cual dependen por ubicación los «inspectores de seguridad aérea» se sitúa al final de la estructura jerárquica de AEROCIVIL.

10. Igualmente, destacó que tanto el manual de reglamentos aeronáuticos de Colombia, como la guía del inspector y el manual específico de funciones de AEROCIVIL coinciden en que las funciones asignadas al empleo de «inspector de seguridad aérea» son de inspección para hacer cumplir la normatividad aeronáutica, con lo cual, no diseñan la política aeronáutica ni son de dirección y de confianza toda vez que sus funciones son eminentemente de naturaleza técnica o administrativa, por lo que está ubicado dentro de la regla general de pertenecer a la carrera administrativa y no a la excepción de libre nombramiento y remoción como lo clasifica la expresión normativa acusada.

2.4. Normas violadas y concepto de violación

11. La parte demandante consideró que con la expedición del aparte normativo demandado se desconocieron los artículos 125 constitucional y 5.2. literal a) de la Ley 909 de 2004.

12. En la demanda se desarrolla el concepto de violación con los siguientes cargos:

2.4.1. Violación directa de normas superiores. Precisó que la Constitución Política en su artículo 125 consagra un principio, según el cual, los empleos públicos son de carrera administrativa y por excepción son de libre nombramiento y remoción, siendo el criterio para diferenciar dicha clasificación, la naturaleza de las funciones, comoquiera que a los empleos de carrera corresponden las funciones técnicas o administrativas y, las funciones de naturaleza política, de gobierno o de confianza especialísima atañen a los empleos de libre nombramiento y remoción.

13. En este sentido, explicó que los 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, conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales o lo que implica la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.

14. Enfatizó en que son dos las condiciones alternativas que habilitan al legislador para clasificar un determinado cargo público como de libre nombramiento y remoción, como son: (i) que el cargo tenga asignadas funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional en cuyo ejercicio se definen o adoptan políticas públicas o, (ii) que el cargo tenga asignadas funciones y responsabilidades que exijan un nivel especial y cualificado de confianza adicional al que se le exige a todo servidor público y que es especialísima, plena y total toda vez que se concreta en el manejo de asuntos de mayor trascendencia del ente público.

15. Según lo indicó, la potestad que tiene el legislador para definir cargos de libre nombramiento y remoción está limitada por el principio general de carrera administrativa y la naturaleza misma de las funciones del empleo, tal como indicó la Corte Constitucional en las sentencias C- 1177 de 2001 y C- 553 de 2010.

16. Además, precisó que la naturaleza y significado de la expresión «inspector» es la de examinar para vigilar, controlar la regularidad o cumplimiento, como lo señaló la Corte Constitucional en sentencias C- 306 de 1995 y C- 368 de 1999, cuando analizó la constitucionalidad de disposiciones que clasificaron como de libre nombramiento y remoción los cargos de inspector de policía y de inspector de tránsito y transporte, las cuales fueron declaradas inexecutable. Allí la Corte consideró que el cargo de «inspector» se limita a hacer cumplir la normatividad, no se encarga de diseñar las políticas y sus funciones no son de dirección ni de confianza.

2.4.2. Cargo de nulidad por ilegalidad.

17. Según la demanda, la expresión «libre nombramiento y remoción» predicada del nivel «inspector de seguridad aérea» contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 es violatoria de la Ley 909 de 2004, que en su artículo 5.º, numeral 2.º señala expresamente cuáles son los empleos que se clasifican como de libre nombramiento y remoción en la administración descentralizada del nivel nacional, a través de una lista específica en la cual no aparece el «inspector de seguridad aérea» con lo cual se violó la ley especializada de régimen de carrera.

18. Además, el sistema específico de carrera de la AEROCIVIL no puede desprenderse de la regulación del régimen general de carrera administrativa y de sus principios fundamentales.

2.4. Trámite procesal

19. Mediante providencia de 12 de mayo de 2015⁵ se admitió la demanda, de acuerdo con el artículo 137 del CPACA, en el medio de control de nulidad al estimar que, si bien se promovió en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, no obstante la norma acusada «fue expedida por el Gobierno Nacional en ejercicio de la facultad reglamentaria consagrada por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Nacional, en desarrollo de las normas generales contenidas en la Ley 4 de 1992, con el fin de adecuar la planta de empleos de AEROCIVIL. Se concluye entonces que la norma acusada no constituye un reglamento autónomo o constitucional, ya que se encuentra subordinada directamente a la Ley 4 de 1992, circunstancia que conduce a establecer que el medio de control precedente no es el de nulidad por inconstitucionalidad previsto por el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, sino el de simple nulidad de que trata el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 *ibidem*, por lo que se adecuará al trámite que corresponde, en aplicación del artículo 171 de la norma en cita».

20. En virtud de lo anterior se admitió la demanda y se ordenó la notificación al ministro de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el director del Departamento Administrativo de la Función Pública, el director de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, así como al agente del Ministerio Público y al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

2.5. Contestación de la demanda

2.5.1. La Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁶, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda.

21. Al efecto manifestó que la firma del ministro en el decreto demandado tiene una razón que deriva exclusivamente en aspectos presupuestales, toda vez que

⁵ F. 197 y s.s.

⁶ Ff. 220 y s.s.

cuando se crea, modifica o extingue una norma que tenga efectos de este tipo, debe existir la viabilidad presupuestal; además es competencia del órgano que expide el correspondiente decreto exponer los sustentos fácticos y jurídicos del acto de que se trate.

22. Precisó que la defensa del Decreto 4353 de 2015, por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de AEROCIVIL será competencia de la Dirección Administrativa de la Función Pública y de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

2.5.2. La apoderada de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil se opuso a las pretensiones de la demanda⁷.

23. Para esto explicó que el artículo 6.º del Decreto 248 de 1994 estableció dentro de la nomenclatura de AEROCIVIL el nivel de especialista, el cual agrupa aquellos empleos cuyas funciones y naturaleza demandan la aplicación de conocimientos profesionales especializados en materia de aeronáutica, jurídica y económica, contable, y en todas aquellas ciencias necesarias para garantizar la eficiencia de la gestión de la administración aeronáutica y aeroportuaria; igualmente, mediante Decreto 261 de 28 de enero de 2004 se estableció la planta de personal de la entidad la cual tiene carácter global, con excepción de los cargos que conforman el despacho del gerente general.

24. Según la apoderada, es cierto que el artículo 1.º del Decreto 4353 de 2005 creó el nivel de «inspector de seguridad aérea», como de libre nombramiento y remoción, el cual comprende los empleos que exigen 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.

25. Explicó que la definición que presentó el accionante le restó categoría al cargo de inspector aeronáutico, toda vez que sus funciones son de relevancia, en virtud de las cuales tienen varias especialidades, siendo ellas las de inspector de aeronavegabilidad, de operaciones y de servicios a la navegación aérea, como lo señala la Resolución 4364 de 2010.

⁷ Ff. 263 y s.s.

26. Además, para que un inspector tome cualquier decisión debe tener un conocimiento amplio del tema y no solo se limita a hacer cumplir reglamentos, sino que tiene inmersa una facultad decisoria, por cuanto puede suspender de vuelo a una aeronave.

27. A juicio de la apoderada, las apreciaciones del demandante denotan subjetividad para señalar que ese nivel es de carrera por el cumplimiento de funciones técnicas; no obstante, tales funcionarios participan activamente en la formulación de las normas y políticas aplicables al modo aéreo, como corresponde a la Secretaría de Seguridad Aérea, de acuerdo con el Decreto 260 de 2004, en su artículo 28, y la Resolución 840 de 2004, donde se establecen las funciones de los diferentes grupos.

28. Por esto, el Decreto 790 de 2005 clasificó los empleos de los «inspectores de seguridad aérea» como de libre nombramiento y remoción dado el alto nivel de confianza del cual están revestidos por la labor que adelantan, su grado de autoridad y, porque debe contarse con la posibilidad de remoción de manera ágil en procura de la garantía del servicio.

29. Finalmente indicó que es jurídicamente válido clasificar ciertos empleos como de libre nombramiento y remoción, indistintamente al nivel al que pertenezcan, siempre y cuando sean depositarios de especial confianza dada la singularidad de las funciones que adelanten, sensibles para ciertos aspectos de la gestión institucional.

2.5.3. La Nación - Departamento Administrativo de la Función Pública⁸, a través de apoderada se opuso a las pretensiones de la demanda.

30. Al respecto estimó que el artículo 4.º de la Ley 909 de 2004 enlistó taxativamente las entidades en las cuales regirían los sistemas específicos de carrera, dada la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, entre las cuales se encuentra AEROCIVIL.

31. Explicó que con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 53 de la citada Ley 909 de 2004 para expedir normas con fuerza de ley en

⁸ Ff. 292 y s.s.

materia de sistemas específicos de carrera administrativa, el Presidente de la República profirió el Decreto Ley 790 de 17 de marzo de 2005 mediante el cual se estableció el sistema específico de carrera administrativa para AEROCIVIL 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.

32. Indicó que las disposiciones que consagran los sistemas específicos de carrera administrativa de creación legal, como el de AEROCIVIL, son válidos en cuanto respeten la estructura y etapas de los procesos de selección y los principios que orientan la carrera administrativa, sin embargo, pueden establecer regulaciones específicas que respondan a las actividades que desarrolla la entidad.

33. Según lo señaló, AEROCIVIL es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y por tal razón le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil y coordinar las relaciones de esta con la aviación del Estado para lo cual debe formular y desarrollar planes, estrategias, políticas, normas, procedimientos sobre la materia, con lo cual tiene un considerable impacto en la seguridad aérea del Estado.

34. De acuerdo con esto consideró que las funciones especializadas de algunos de sus servidores exigen que tengan las más altas calidades y sepan responder a factores determinantes de confianza para los superiores en el ejercicio de sus funciones relacionadas con el orden público y la seguridad nacional.

35. En ese sentido sostuvo que el aparte normativo del artículo 1.º del Decreto 4353 de 2005 estableció el nivel de «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, el cual es de libre nombramiento y remoción.

36. Indicó que el desempeño de labores de los «inspectores de seguridad aérea» comporta un alto grado de confidencialidad y discrecionalidad lo que exige una carga importante de confianza plena que debe tener el nominador en la persona que va a cumplir con esas funciones.

37. Se refirió a la competencia otorgada al legislador para excluir de la carrera administrativa aquellos empleos que cumplen unas funciones especiales de acuerdo con los criterios establecidos por la ley, para lo cual citó las sentencias C - 514 de 1994 y C-161 de 2003 de la Corte Constitucional.

38. Finalmente estimó que tampoco hubo violación del artículo 125 de la Constitución Política toda vez que el Decreto 4353 de 2005 podía apartarse de la Ley 909 de 2004 dada la naturaleza jurídica de AEROCIVIL para la creación de un sistema específico de carrera administrativa sin que sea idéntico al sistema general de carrera.

2.6. La audiencia inicial.

39. Se llevó a cabo el 9 de marzo de 2020⁹, con la asistencia de los sujetos procesales (magistrado director y Ministerio Público), el accionante y los apoderados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

40. En dicha oportunidad (i) se declaró saneado el proceso, (ii) en cuanto al argumento exceptivo formulado por el apoderado de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, correspondiente a la falta de legitimación en la causa por pasiva, el magistrado conductor del proceso consideró que, una vez revisado el Decreto demandado, no había lugar a declarar prospera la excepción en los términos en que fue planteada en la contestación de la demanda¹⁰.

41. (iii) Fijación del litigio. Éste quedó determinado en los siguientes términos:

« [...] Determinar si el acto demandado vulneró los artículos 125 de la Constitución Nacional y 5, numeral 2 de la Ley 909 de 2004, al crear en el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil el Nivel de Inspector de Seguridad Aérea como de libre nombramiento y remoción.»

42. (iv) Luego, se ordenó tener como pruebas con el valor que la ley les confiere, a las documentales aportadas con la demanda y las allegadas por la apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en virtud de lo cual, se

⁹ CD obrante a folio 342 y Ff. 343 y s.s.

¹⁰ Minuto 7 CD obrante a folio 342.

prescindiría de la audiencia de práctica de pruebas; [v] se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito y al Ministerio Público para conceptuar.

2.7. Alegatos de conclusión.

2.7.1. En la oportunidad correspondiente **el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**¹¹ reiteró que, pese a que el jefe de esa cartera ministerial también suscribió el acto demandado, no debía ser llamado al proceso como parte pasiva toda vez que su competencia se limitó a aspectos presupuestales.

2.7.2. El apoderado de **la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil**¹² estimó que en este caso se presentó la figura del «hecho superado» comoquiera que la Corte Constitucional mediante sentencia C- 720 de 2015 declaró inexecutable la expresión «Inspector de Seguridad Aérea» contenida en el artículo 13 del Decreto 790 de 2005 por vulneración del artículo 125 constitucional toda vez que dicho cargo cumple funciones técnicas y misionales que no tienen relación con la dirección institucional o el diseño e implementación de políticas, como tampoco requiere de un alto nivel de confianza con el nominador.

43. Igualmente indicó que el Gobierno Nacional mediante Decreto 127 de 4 de febrero 2019 derogó en su totalidad el Decreto 4353 de 2005 y con ello modificó los niveles funcionales, la nomenclatura y clasificación en los empleos de AEROCIVIL; en este sentido estableció unas equivalencias y cambió la denominación de los antiguos cargos de «inspector de seguridad aérea» que pasaron a llamarse inspectores de seguridad operacional, y atendiendo a lo dispuesto en la sentencia C- 720 de 2015, estableció que dichos cargos son de carrera, a diferencia de lo consagrado en el decreto derogado.

2.7.3. La parte demandante¹³ manifestó que ratificaba todos los argumentos manifestados en la demanda.

2.8. Concepto del Ministerio Público

¹¹ Ff. 353

¹² Ff. 360 y s.s.

¹³ F. 352 y s.s.

44. La **Procuradora Segunda Delegada** ante esta Corporación¹⁴ consideró que estaban llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda, por cuanto estimó que el artículo 1.º del Decreto 4353 de 2005 estableció el nivel de empleos que exigen la aplicación de conocimiento técnicos para el desempeño de sus funciones, lo que no resulta congruente con los criterios señalados en el literal b) del numeral 2.º del artículo 5.º de la Ley 909 de 2004 en lo relativo a la identificación y clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción, cuyo ejercicio implica especial confianza, la cual en la norma demandada no se involucra. Además, la esencia de los cargos de libre nombramiento y remoción está enmarcada por la confianza plena o que impliquen dirección, conducción y orientación institucionales cuyo ejercicio envuelva la adopción de políticas o directrices como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C – 1177 de 2001.

45. Por tanto, como en este caso los empleos del nivel «inspector de seguridad aérea» entrañan una naturaleza técnica para el desempeño de sus funciones, que en nada involucran el ejercicio de las actividades previstas en el literal a) del numeral 2.º del artículo 5.º de la Ley 909 de 2004, no existe una causal para ser exceptuados de la carrera administrativa.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. Competencia

46. En virtud de lo señalado en el artículo 149 numeral 1.º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación es competente para conocer en única instancia la demanda de nulidad contra la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 expedido por el presidente de la República.

3.2. Problema jurídico

47. Corresponde a la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación dar respuesta a los siguientes interrogantes:

¹⁴ Ff. 521 y s.s. C. 1.

- i. ¿La declaratoria de inexecutable de la regla que incluía a los empleos de inspector de seguridad aérea en los cargos de libre nombramiento y remoción de la planta de personal de AEROCIVIL contenida en el numeral 1.º del artículo 13 del Decreto Ley 790 de 17 de marzo de 2005, produce, respecto del aparte demandado, su pérdida de ejecutoriedad o decaimiento y de ser ello así, si es posible su juzgamiento?
- ii. De ser afirmativa la respuesta al anterior interrogante, la Corporación deberá establecer si ¿el acto demandado vulneró los artículos 125 de la Constitución Nacional y 5.º, numeral 2.º de la Ley 909 de 2004, cuando estableció que el nivel de «Inspector de Seguridad Aérea» del sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil correspondía a cargos de libre nombramiento y remoción?

48. Para solucionar esta controversia la Sala analizará los efectos de la sentencia C- 720 de 2015 de la Corte Constitucional y del Decreto 127 de 2019 sobre el aparte demandado; luego de esto se referirá a los sistemas específicos de carrera administrativa y con ello al de AEROCIVIL; posteriormente analizará las pautas normativas y jurisprudenciales para determinar cuáles son los cargos de libre nombramiento y remoción y lo contrastará con el marco jurídico de regulación del nivel «inspector de seguridad aérea» así como las funciones que le fueron atribuidas de acuerdo con el manual de funciones vigente, a efectos de verificar si le asiste razón al demandante.

3.3. Fondo del asunto

3.3.1. Primer interrogante. ¿La declaratoria de inexecutable de la regla que incluía a los cargos de inspector de seguridad aérea en los cargos de libre nombramiento y remoción de la planta de personal de AEROCIVIL, contenida en el numeral 1.º del artículo 13 del Decreto Ley 790 de 17 de marzo de 2005, produce, respecto del aparte demandado, su pérdida de ejecutoriedad o decaimiento y de ser ello así, si es posible su juzgamiento?

3.3.1.1. La norma acusada

49. Como ya se indicó, en la demanda se pretende la nulidad de la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 expedido por el presidente de la República «por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil». Para mayor comprensión del tema se cita el cuerpo del Decreto en mención:

« El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992,

DECRETA:

Artículo 1º. *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 AÉREA

DENOMINACIÓN	NIVEL DEL CARGO	GRADO
Inspector de Seguridad Aérea	52	23
	52	25
	52	27
	52	29
	52	30
	52	32
	52	33
	52	34
	52	35
	52	36
	52	38
	52	39
	52	40

Artículo 2º. *Requisitos para el ejercicio de los cargos de Inspector de Seguridad Aérea.* Para el desempeño de los empleos correspondientes al nivel Inspector de Seguridad Aérea se deben reunir los requisitos que para el efecto exige la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC, sin perjuicio de los exigidos en el Manual de Funciones y Requisitos adoptados por la entidad.

Artículo 3º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica el Decreto 248 de 1994.».

50. Tal como lo señalaron los intervinientes en el proceso, el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el numeral

4.^{o15} del artículo 53 de la Ley 909 de 23 de septiembre de 2004¹⁶, profirió el Decreto Ley 790 de 17 de marzo de 2005, «Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil», norma en cuyo artículo 13 clasificó los empleos de la planta de personal de AEROCIVIL en los siguientes términos:

«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.

PARÁGRAFO. 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».

51. El aparte tachado «Inspector de Seguridad Aérea» del numeral 1.º del artículo 13 del Decreto 790 de 2005 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional

¹⁵« **Artículo 53.** *Facultades extraordinarias.* De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para expedir normas de fuerza de ley que contengan:

[...]

4. El sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.
[...].».

¹⁶ «**Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.**»

en sentencia C- 720 de 2015, por violación del artículo 125 Superior, con base en el siguiente razonamiento:

«**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 inexecutable de la frase impugnada.»

52. Es de anotar que en la sentencia C- 720 de 2015 no se estableció orden alguna en particular acerca de sus efectos en el tiempo, por lo que, debe atenderse al tenor del artículo 45¹⁷ de la Ley 270 de 1996 y en consecuencia la declaratoria de inexecutable de la norma que le había servido de fundamento a la entidad, para considerar al mencionado cargo como de libre nombramiento y remoción, rige hacia el futuro.

53. Como ya se indicó al inicio de esta providencia, el demandante cuestiona parcialmente el artículo 1.º del **Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005**¹⁸

¹⁷ «**ARTICULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD.** Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.»

¹⁸ «por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil».

expedido por el presidente de la República, en tanto establece que el nivel de «inspector de seguridad aérea» es de «libre nombramiento y remoción».

54. La comparación de los enunciados normativos antes transcritos revela, que cuando el **Decreto 4353 de 2005** creó en el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de AEROCIVIL el nivel de «inspector de seguridad aérea», replicó la citada categorización de «libre nombramiento y remoción» comprendida en el Decreto Ley 790 de 2005 art. 13, con lo cual se advierten que las citadas disposiciones contienen el mismo efecto jurídico, situación que deviene en la configuración del fenómeno jurídico de la pérdida de ejecutoriedad del aparte demandado, por la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que sirvió de fundamento para su expedición, acorde con lo establecido en la Ley 1437 de 2011¹⁹.

55. En efecto, el artículo 91 del CPACA, precisa que el desaparecimiento de los fundamentos de derecho de un acto administrativo es una de las causales de la pérdida de su fuerza ejecutoria, en los siguientes términos:

«Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

(...)

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

(...).»

56. Además de lo anterior, se tiene que a través del **Decreto 127 de 4 de febrero de 2019** proferido por el presidente de la República, «Por el cual se modifican los niveles funcionales, la nomenclatura, clasificación y se establecen unas equivalencias de empleos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil -Aerocivil y se dictan otras disposiciones» fusionó los niveles denominados «Inspector de Seguridad Aérea» e «Inspector de Seguridad de la Aviación Civil», en un solo nivel denominado «Inspector de la Aviación Civil» correspondiente a carrera administrativa, agrupando «[...] los empleos de carrera que exigen la aplicación de conocimientos técnicos para el desempeño de actividades especializadas en la inspección de la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y otros aspectos directamente relacionados con la

¹⁹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

operación de aeronaves.» Para tal efecto, el citado decreto derogó, entre otras disposiciones, el Decreto 4353 de 2005.

57. Así las cosas, es evidente que ocurrieron dos efectos jurídicos sobre la expresión «de libre nombramiento y remoción» del artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005²⁰.

58. En efecto, como ya viene dicho, respecto del **aparte demandado** «de libre nombramiento y remoción» contenido en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 2005, operó el fenómeno de la pérdida de ejecutoriedad en virtud de la inconstitucionalidad sobreviniente de uno de sus fundamentos de derecho, esto es, la expresión «Inspector de Seguridad Aérea» del numeral 1.º del artículo 13 del Decreto Ley 790 de 2005²¹ norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-720 de **2015**.²² Además con la publicación del Decreto 127 de 4 de febrero de **2019** en el diario oficial núm. 50.857 de la misma fecha ocurrió la derogatoria **en su integridad** del Decreto 4353 en mención.

59. Ahora bien, frente a la posibilidad del control jurisdiccional de los actos administrativos derogados o que perdieron su ejecutoriedad, esta Corporación, en sentencia de 7 diciembre de 2016²³ se pronunció en los siguientes términos:

«[...] la Corporación ha sostenido mayoritariamente, que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad.

Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición.

Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que,

²⁰ «por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil».

²¹ «Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil».

²² Con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²³ Sección Segunda, Subsección B, proceso radicado 11001032500020120057100 (2139-2012), con ponencia de la consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez.

la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos.»

60. De acuerdo con el escenario descrito, se hace necesario el estudio de legalidad de la disposición demandada por parte de esta Corporación en atención a que «la conclusión de legalidad o no de un acto administrativo no está condicionada a su vigencia, pues la legalidad de un acto no está ligada con la producción de sus efectos (eficacia jurídica); la legalidad está vinculada con el momento de su nacimiento o de existencia, para el cual el juez debe examinar si en la expedición del acto ésta estuvo acorde con el ordenamiento jurídico superior»²⁴.

61. En este sentido, la Sala procederá a resolver el segundo problema jurídico planteado para lo cual se referirá al marco jurídico de expedición de la norma demandada, antes de la pérdida de ejecutoriedad ocurrida el 25 de noviembre de 2015.

3.3.2. Segundo problema jurídico. ¿El acto demandado vulneró los artículos 125 de la Constitución Nacional y 5.º, numeral 2.º de la Ley 909 de 2004, cuando estableció que el nivel de «Inspector de Seguridad Aérea» del sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil correspondía a cargos de libre nombramiento y remoción?

3.3.2.1. Primer cargo. Presunta violación del artículo 125 constitucional.

3.2.2.1.1. Sistemas específicos de carrera administrativa.

62. El artículo 125 Constitucional establece que, por regla general, «los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera», con excepción de «los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley».

63. Como se advierte, la citada disposición constitucional consagra la carrera administrativa como «principio constitucional «[...] de aplicación inmediata, que contiene una base axiológico-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 3 Julio de 2003, Exp.: 13433, C.P.: María Elena Giraldo Gómez.

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»²⁵.

64. Por su parte, la Sección Segunda de esta Corporación²⁶ ha definido la carrera administrativa como un mecanismo o instrumento objetivo, eficaz, racional, eficiente y en modernización constante, para el acceso a los cargos públicos, en virtud del cual, las condiciones de ingreso, ascenso, permanencia y retiro, responden al principio del «mérito», es decir, a la comprobación de las cualidades, talentos y capacidades de quienes pretendan ser servidores públicos, conforme a criterios objetivos previamente reglados, y no a razones puramente subjetivas, discrecionales, irracionales o arbitrarias para descalificar al funcionario, tales como, la filiación política, su lugar de origen, el género, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, la opinión filosófica o su estilo de vida. Ello, con miras a garantizar la excelencia y el funcionamiento óptimo en la administración pública, para 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.

65. En Colombia, existen tres sistemas de carrera administrativa como son:

- (i) El sistema general u ordinario al que hace referencia el artículo 125 de la Constitución, regulado por la Ley 909 de 2004²⁷ que comprende la

²⁵ Ver sentencia C-588 de 2009 de la Corte Constitucional.

²⁶ Sentencia de 10 de octubre de 2019 de la SECCIÓN SEGUNDA, proferida dentro del proceso de nulidad radicado 11001-03-25-000-2016-00988-00(4469-16). Accionante: Gustavo Adolfo Briceño Patarroyo y Otros

²⁷ «Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y se dictan otras disposiciones».

mayor parte de los empleos en la administración pública en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado.

- (ii) El de las carreras especiales de origen constitucional, tales como el de las universidades estatales (Art. 69 C.P.), de las Fuerzas Militares (Art. 217 C.P.), de la Policía Nacional (Art. 218 C.P.), de la Fiscalía General de la Nación (Art. 253 C.P.), de la Rama Judicial (Art. 256-1 C.P.), de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Art. 266 C.P.), de la Contraloría General de la República (Art. 268-10 C.P.) y de la Procuraduría General de la Nación (Art. 279 C.P.).
- (iii) Los «sistemas específicos de carrera» creados por el legislador, frente a los cuales la Corte Constitucional en sentencia C-563 de 2000²⁸, aclaró que era viable su creación por parte del legislador y que existían ciertas actividades dentro de la misma administración pública que por su especificidad ameritan un tratamiento y una regulación singular, que están previstos en el numeral 2.º del artículo 4.º de la Ley 909 de 2004²⁹, dentro de los cuales se encuentra el de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil - AEROCIVIL-.

²⁸ En dicha oportunidad, esa Corte conoció de la demanda en contra de la norma que en su momento reguló los sistemas específicos de carrera de origen legal (art. 4º Ley 443 de 1998) donde concluyó que el Legislador estaba facultado para diseñar regímenes especiales en ciertas categorías de servidores públicos, por lo que declaró exequible la norma en cuestión. Al respecto se dijo lo siguiente:

«[l]os sistemas específicos de carrera son constitucionales en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general. [...] No existe impedimento de orden constitucional para que el Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa que el Constituyente radicó en esa Corporación, pueda crear sistemas especiales de carrera de contenido particular, que a su vez hagan parte del sistema de carrera administrativa general».

²⁹ «[...]»

- 2.- Se consideran sistemas específicos de carrera administrativa los siguientes: (...)
- El que rige para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).
 - El que regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian).
 - El que regula el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
 - El que rige para el personal que presta sus servicios en las Superintendencias.
 - El que regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
 - El que regula el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.
 - El que regula el personal que presta sus servicios a los cuerpos oficiales de bomberos. [Adicionado por el artículo 51 de la Ley 1575 de 2012]
- 3.- La vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil²⁹. [...]»

66. En este punto merece citarse la sentencia C – 1230 de 2005 de la Corte Constitucional, donde al pronunciarse sobre la demanda formulada contra el artículo 4.º de la Ley 909 de 2004 por violación de los artículos 125 y 130 superiores, señaló que la naturaleza compleja de la función pública justifica que el legislador pueda diseñar «sistemas específicos de carrera administrativa», en los casos en que las normas de la carrera general no le permitan a las entidades estatales cumplir adecuadamente con sus funciones o, en su defecto, cuando interfieran negativamente en la consecución de sus objetivos.

67. En relación con esto último, destacó la Corte que los *sistemas específicos* son 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 puntuales que pugnan o chocan con la especialidad funcional reconocida a ciertas entidades, justificándose en esos casos la expedición de una regulación complementaria más flexible, que permita armonizar y hacer compatible el sistema de carrera ordinario con las atribuciones que le hayan sido asignadas a tales entidades.

68. A dicha conclusión arribó la Corte, a partir de las siguientes premisas, que se citan por su importancia para el desarrollo del tema propuesto:

- La existencia de los *sistemas específicos* no pretende excluir del régimen de carrera al personal de las entidades estatales sometidas al mismo, sino diseñar sistemas alternos o complementarios considerando sus particulares circunstancias, esto es, teniendo en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones y tareas a ellas asignadas, las cuales no permiten homologación con las que normalmente llevan a cabo otros organismos del Estado.
- Los sistemas específicos son constitucionales en cuanto respeten el principio general que orienta el régimen de carrera general, esto es, en la medida en que en ellos se «establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, al tiempo que hagan de ellos mismos

instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general».³⁰

- Dichos sistemas, aun cuando se caracterizan por contener regulaciones especiales para el desarrollo y aplicación del régimen de carrera en ciertos organismos públicos, no tienen identidad propia, es decir, no son considerados por ese sólo hecho como regímenes autónomos e independientes.

69. De acuerdo con esto, es posible concluir que, en materia de *sistemas específicos* de origen legal, la facultad del legislador está circunscrita exclusivamente a la posibilidad de adaptar las garantías y reglas previstas en el régimen general de carrera, de cara a la singularidad y especificidad de las funciones que desarrolle la entidad, pero salvaguardando los presupuestos esenciales de la carrera general fijados en la Constitución y desarrollados en la ley general que regula la materia.

3.3.2.1.2. Naturaleza jurídica y funciones de la Unidad administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

70. Al tenor de lo señalado por el Decreto 260 de 28 de enero de 2004 proferido por el presidente de la República «Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil AEROCIVIL y se dictan otras disposiciones»³¹ dicha entidad es la máxima autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y en virtud de ello, le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de esta con la aviación de Estado, desarrollando las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sobre la materia, contribuyendo de esta manera al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

71. Para tal efecto AEROCIVIL se encuentra organizada³² como una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo

³⁰ Sentencia C-563 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

³¹ Publicado en el Diario Oficial núm.45.446 de 30 de enero de 2004.

³² Art. 1.º.

objetivo principal³³ es 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.

72. Así mismo le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar las ayudas requeridas para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad; también le compete reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad y los de propiedad de la Nación y autorizar y vigilar la construcción de aeródromos, actividad que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de estas o el sector privado.

73. Ahora bien, el **artículo 53 de la Ley 909 de 2004** otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esa Ley, para expedir normas de fuerza de ley que contengan:

«[...] 4. El sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.
[...]».

74. Con base en la citada disposición el presidente de la República profirió el **Decreto Ley 790 de 17 de marzo de 2005**, mediante el cual estableció el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AEROCIVIL, norma, que como ya se indicó, en su artículo 13, incluyó el cargo de inspector de seguridad aérea como de libre nombramiento y remoción.

«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

³³ Art. 3.º.

Aeroportuario, Director Regional Aeronáutico, Asesor Aeronáutico e **Inspector de Seguridad Aérea**.

[...]»

75. Como ya se indicó, a través del **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, con el siguiente tenor:

«**Artículo 1º.** 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		
DENOMINACIÓN	NIVEL DEL CARGO	
		GRADO
	52	23
	52	25
	52	27
	52	29
	52	30
Inspector de Seguridad Aérea	52	32
	52	33
	52	34
	52	35
	52	36
	52	38
	52	39
	52	40

76. A través de la Resolución **04264 de 27 de agosto de 2010**, dictada por el director general de AEROCIVIL, «Por el cual se modifica las Partes Primera y Segunda de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia» se definió el concepto de **inspector** como el servidor público de esa entidad, facultado por esta autoridad aeronáutica para realizar inspecciones sobre aeronavegabilidad y mantenimiento de aeronaves, sus partes o equipos, operaciones de aeronaves, servicios a la navegación aérea, aptitud e idoneidad del personal aeronáutico. Allí se indicó que las atribuciones, competencia y demás aspectos propios de los inspectores se encuentran descritos en la «guía del inspector» correspondiente, que podían ser clasificados así:

«[...]

- **Inspector de Aeronavegabilidad.** Es el Servidor público, titular de una licencia de técnico o de Ingeniero Especialista Aeronáutico, según corresponda, que ejecuta labores de inspección a la aeronavegabilidad y mantenimiento de aeronaves, sus partes o equipos y, las instalaciones o talleres donde éste se lleva a cabo, así como al personal técnico a cargo de ella. Cuando el inspector sea designado como principal responsable de las inspecciones de aeronavegabilidad o mantenimiento, ante una empresa aérea, explotador de aeronaves o taller aeronáutico, recibe el nombre de Inspector Principal de Mantenimiento (PMI); y cuando sea designado como inspector auxiliar de aeronavegabilidad o mantenimiento, recibe el nombre de Inspector Auxiliar de aeronavegabilidad o mantenimiento (AMI).
- **Inspector de Operaciones.** Es el Servidor público titular de una licencia de Piloto o Ingeniero de vuelo o Auxiliar de servicios de abordaje o Despachador, que ejecuta labores de inspección a las operaciones de aeronaves civiles, personal de tripulación (Cabina de mando o de cabina de pasajeros) o despacho, así como a la actividad desempeñada por los Pilotos o Ingenieros Chequeadores, Examinadores Designados e Instructores de vuelo según corresponda. Cuando el inspector sea designado como principal responsable de las operaciones ante una empresa aérea o explotador de aeronaves, recibe en nombre de Inspector Principal de Operaciones (POI); y cuando sea designado como inspector auxiliar de operaciones, recibe nombre de Inspector Auxiliar de Operaciones (AOI).
- **Inspector de Servicios a la Navegación Aérea.** Es el Servidor público titular de una licencia de Controlador de Tránsito Aéreo (CTA) habilitado según corresponda en Control de aeródromo (AD) o Control de aproximación (APP) y/o control de área (ACC) o Control Radar (RADAR); o de Operador de Estación Aeronáutica (OEA) con habilitación en Comunicaciones (COM) o Meteorología (MET) o Información aeronáutica (AIS) según sea necesario, que ejecuta tareas de inspección y vigilancia sobre la infraestructura aeronáutica para la navegación aérea y su operación, prestación de servicios de navegación aérea y, el personal aeronáutico que en ellos se desempeña."».

77. Igualmente, mediante la **Resolución 3502 de 28 de junio de 2012** «por la cual se modifica la Parte decimoséptima de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia» norma técnica aplicable³⁴ para el periodo de vigencia del aparte demandado³⁵, se definieron varios conceptos relacionados con las funciones del citado empleo:

«[...]

Inspección. La aplicación de medios técnicos o de otro tipo destinados a

³⁴ Los reglamentos aeronáuticos de Colombia 160 fueron adoptados mediante la Resolución 03596 del 28 de diciembre de 2015, publicada en el Diario Oficial Núm. 49.810 del 09 de marzo de 2016, renumerando la norma RAC 17, y fueron modificados totalmente mediante resolución núm. 02627 del 21 de diciembre de 2020, publicada en el Diario Oficial núm. 51.543 del 30 de diciembre de 2020.
<https://www.aerocivil.gov.co/normatividad/RAC/RAC%20%20160%20-%20Seguridad%20de%20la%20Aviaci%C3%B3n%20Civil.pdf>

³⁵ Es decir, la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 expedido por el presidente de la República «por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.»

identificar y/o detectar armas, explosivos u otros artefactos, objetos o sustancias peligrosos que puedan utilizarse para cometer actos de interferencia ilícita.

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.

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.

[...]».

78. Ahora bien, en el citado **Decreto 260 de 2004**³⁶ se estableció la estructura de la entidad en los siguientes términos:

«Artículo 6°. Estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, tendrá la siguiente estructura:

1. Consejo Directivo
2. Dirección General
 - 2.1 Subdirección General
 - 2.2 Oficina Asesora de Planeación
 - 2.3 Oficina de Control Interno
 - 2.4 Oficina de Registro
 - 2.5 Oficina Centro de Estudios de Ciencias Aeronáuticas
 - 2.6 Oficina Asesora Jurídica
 - 2.7 Oficina de Transporte Aéreo
 - 2.8 Oficina de Comercialización e Inversión
 - 2.9 Secretaría General
 - 2.9.1 Dirección de Talento Humano
 - 2.9.2 Dirección Administrativa
 - 2.9.3 Dirección Financiera
 - 2.9.4 Dirección de Informática
 - 2.10 Secretaría de Sistemas Operacionales
 - 2.10.1 Dirección de Servicios a la Navegación Aérea
 - 2.10.2 Dirección de Telecomunicaciones y Ayudas a la Navegación Aérea
 - 2.10.3 Dirección de Seguridad y Supervisión Aeroportuaria
 - 2.10.4 Dirección de Desarrollo Aeroportuario
 - 2.11 Secretaría de Seguridad Aérea**
 - 2.11.1 Dirección de Estándares de Vuelo**
 - 2.11.2 Dirección de Medicina de Aviación y Licencias Aeronáuticas**
 - 2.12 Direcciones Regionales Aeronáuticas
 - 2.13 Órganos de Asesoría y Coordinación
 - 2.13.1 Consejo de Seguridad Aeronáutica
 - 2.13.2 Comisión de Personal
 - 2.13.3 Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno». (Negrilla de la Sala)

79. Precisamente, la **Resolución 04267 de 27 de agosto de 2010**³⁷ suscrita por el director de AEROCIVIL, estableció que los empleos de este nivel tienen su

³⁶ «Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil AEROCIVIL y se dictan otras disposiciones».

³⁷ «Por medio de la cual se modifican las resoluciones 05693 del 28 de diciembre de 2005 y 04412 del 24 [de] octubre de 2006» aportada a folios 119 y s.s.

ubicación en la **Secretaría de Seguridad Aérea**³⁸, en la Dirección Estándares de Vuelo, en dos grupos distintos: (i) Grupo Aeronavegabilidad y (ii) Grupo Operaciones.

80. De acuerdo con la clasificación establecida en el **Decreto 260 de 2004** la Secretaría de Seguridad Aérea, tiene las siguientes funciones:

«**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».

81. Por su parte, el artículo 29 estableció las funciones de la Dirección de Estándares de Vuelo en los siguientes términos:

«La Dirección de Estándares de Vuelo cumplirá las siguientes funciones:

1. Ejecutar y controlar el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el control técnico y seguridad de las aeronaves, personal aeronáutico e infraestructura aérea comercial y no comercial en tierra.
2. Certificar la capacidad técnica de las aeronaves, operadores y prestadores de servicios de instrucción y mantenimiento aeronáutico.

³⁸ F. 124 vto. y s.s.

3. Inspeccionar las operaciones de aviación civil, respecto de las condiciones de las aeronaves, el personal aeronáutico, el material de vuelo, los equipos, los procedimientos y manipulación de mercancías peligrosas.
4. Recomendar planes, programas y proyectos de seguridad aeronáutica e infraestructura de aeronavegación.
5. Emitir concepto técnico sobre la idoneidad del personal aeronáutico, seguridad de las operaciones aéreas, las aeronaves e infraestructura comercial y no comercial aeronáutica en tierra.
6. Vigilar y controlar el cumplimiento de los reglamentos y procedimientos aeronáuticos e informar ante las instancias respectivas para su sanción.
7. Tomar las acciones pertinentes sobre las personas, empresas o entidades que no cuentan con autorización, licencia o permiso para realizar actividades aeronáuticas, por el incumplimiento o violación de las disposiciones legales o que atenten contra la seguridad aérea.
8. Recomendar modificaciones y enmiendas a los reglamentos aeronáuticos en los temas de su competencia.
9. Mantener actualizado el récord técnico de las aeronaves y de la infraestructura aérea comercial y no comercial en tierra.
10. Asesorar y orientar en los asuntos propios de su competencia a la Entidad.
11. Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.»

82. Ahora bien, la citada **Resolución 04267 del 27 de agosto de 2010**, que modificó el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de inspectores de seguridad aérea de los grupos de operaciones e inspección de aeronavegabilidad, estableció las funciones para los diferentes grados –trece (13) en total- que componen el nivel 52 con denominación «inspector de seguridad aérea».

83. Para dicho nivel de «inspector de seguridad aérea», de la Secretaría General «dirección estándares de vuelo / grupo de aeronavegabilidad», **su «propósito principal» y transversal a todos los grados** es «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»³⁹.

84. De conformidad con la citada Resolución **04267** el nivel «Inspector de seguridad aérea» de la Secretaría General, «dirección estándares de vuelo / grupo de aeronavegabilidad», tiene asignadas unas competencias particulares dependiendo del grado como son:

Grado 23 (f. 124 vto.)	1. Apoyar a los Inspectores principales de mantenimiento (PMI) en la función de inspección, seguimiento y vigilancia, a fin de verificar el cumplimiento de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, por parte de las empresas aeronáuticas y aeronaves con matrícula colombiana y extranjera.
---------------------------	---

³⁹ F. 124 vto. y s.s.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Apoyar los procesos de vigilancia que efectúa el grupo de operaciones en lo referente al pesaje de aeronaves para verificar el cumplimiento de la regulación vigente. 3. Remitir al Secretario de Seguridad Aérea, el respectivo informe junto con la flagrancia cuando se detecte un sobre peso de las aeronaves con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las sanciones pertinentes por parte del Grupo Investigaciones y Sanciones Técnicas. 4. Proyectar conceptos técnicos dirigidos a las dependencias de la entidad o a los entes de control que lo soliciten. 5. Participar en el programa de instrucción, a fin de adquirir y/o mantener las competencias requeridas, para el ejercicio del cargo y a su vez mantener actualizados los registros de entrenamiento. 6. Las demás funciones que le sean asignadas por el superior inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.
Grado 25 (f. 125 vto.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar los procesos de vigilancia que efectúa el grupo de operaciones en lo referente al pesaje de aeronaves para verificar el cumplimiento de la regulación vigente. 2. Adelantar inspecciones de verificación en el cumplimiento de Directivas de Aeronavegabilidad, Boletines de Servicio y documentos relativos a las aeronaves a fin de minimizar los riesgos en la seguridad operacional. 3. Remitir al Secretario de Seguridad Aérea, el respectivo informe junto con la flagrancia, cuando se detecte un sobre peso (sic) de las aeronaves con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las sanciones pertinentes por parte del Grupo Investigaciones y Sanciones Técnicas. 4. Informar al Grupo de Investigaciones y Sanciones a las Infracciones Técnicas la ocurrencia de las violaciones a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y normas operacionales con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las sanciones pertinentes. 5. Adoptar las medidas preventivas y de aplicación inmediata que sean necesarias cuando se detecten anomalías que impliquen graves riesgos para la seguridad operacional. 6. Apoyar la consolidación de reportes de confiabilidad, mal funcionamiento y reporte de fallas mecánicas, con el propósito de implementar acciones preventivas y/o correctivas 7. Efectuar las funciones de inspección, seguimiento y vigilancia, de acuerdo al programa establecido, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente. 8. Emitir conceptos técnicos dirigidos a las dependencias de la entidad o los entes de control que lo soliciten. 9. Expedir y renovar los certificados de aeronavegabilidad, con le fin de acreditar que la aeronave es apta para ser operada en forma segura. 10. Participar en el programa de instrucción a fin de adquirir y/o mantener las competencias requeridas para el ejercicio del cargo y a su vez tener actualizados los registros de entrenamiento. 11. Las demás funciones que le sean asignadas por el superior inmediato.
Grado 27 (ff. 128 vto. y 129)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adelantar inspecciones de verificación en el cumplimiento de Directivas de Aeronavegabilidad, Boletines de Servicio y documentos relativos a las aeronaves a fin de minimizar los riesgos en la seguridad operacional. 2. Efectuar las funciones de inspección, seguimiento y vigilancia, de acuerdo al 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, con el propósito de otorgarles el certificado de operación y/o funcionamiento respectivo. 5. Emitir conceptos técnicos dirigidos a las dependencias de la entidad o a los entes de control que lo soliciten. 6. Expedir y renovar los Certificados de Aeronavegabilidad, con el fin de acreditar que la aeronave es apta para ser operada en forma segura. 7. Informar al Grupo de Investigaciones y Sanciones a las Infracciones Técnicas a (sic) ocurrencia de las violaciones a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y normas operacionales con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las sanciones pertinentes. 8. Adelantar los procesos de adición que requieran las empresas aeronáuticas para autorizar su operación y actualizar su permiso de operación y/o

	<p>funcionamiento, dentro del contexto de seguridad operacional.</p> <p>9. Analizar los reportes de confiabilidad, mal funcionamiento y reporte de fallas mecánicas, con el propósito de implementar acciones preventivas y/o correctivas.</p> <p>10. Evaluar los manuales presentados ante la aeronáutica conforme a la normatividad vigente a fin de ser aprobados y/o aceptados o rechazados de acuerdo al caso.</p> <p>11. Participar en el programa de instrucción a fin de adquirir y/o mantener las competencias requeridas para el ejercicio del cargo y a su vez tener actualizados los registros de entrenamiento .</p> <p>12. Las demás funciones que le sean asignadas por el supervisor inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo</p>
<p>Grado 29 (ff. 131 vto. y 132)</p>	<p>1. Adelantar inspecciones de verificación en el cumplimiento de Directivas de Aeronavegabilidad, Boletines de Servicio y documentos relativos a las aeronaves a fin de minimizar los riesgos en seguridad operacional.</p> <p>2. Efectuar las funciones de inspección, seguimiento y vigilancia, de acuerdo al programa establecido, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente.</p> <p>3. Adoptar las medidas preventivas y de aplicación inmediata que sean necesarias cuando se detecten anomalías que impliquen graves riesgos para la seguridad operacional.</p> <p>4. Verificar que las empresas que inicien el proceso de certificación, cumplan con la normatividad vigente, con el propósito de otorgarles el certificado de operación y/o funcionamiento respectivo.</p> <p>5. Emitir conceptos técnicos dirigidos a las dependencias de la entidad o a los entes de control que lo (sic) soliciten.</p> <p>6. Informar al Grupo de Investigaciones y Sanciones a las Infracciones Técnicas a (sic) ocurrencia de las violaciones a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y normas operacionales con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las sanciones pertinentes.</p> <p>7. Adelantar los procesos de adición que requieran las empresas aeronáuticas para autorizar su operación y actualizar su permiso de operación y/o funcionamiento, dentro del contexto de seguridad operacional.</p> <p>8. Analizar los reportes de confiabilidad, mal funcionamiento y reporte de fallas mecánicas, con el propósito de implementar acciones preventivas y/o correctivas.</p> <p>9. Evaluar los manuales presentados ante la autoridad aeronáutica conforme a la normatividad vigente a fin de ser aprobados y/o aceptados o rechazados de acuerdo al caso.</p> <p>10. Aprobar las instalaciones de los equipos ELT para aeronaves hasta 9 sillas que no estén certificadas en categoría transporte, con el fin de cumplir lo establecido en el Reglamento Aeronáutico Colombiano.</p> <p>11. Expedir, renovar o aceptar los certificados de aeronavegabilidad con el fin de acreditar que la aeronave es apta para ser operada en forma segura.</p> <p>12. Participar en el programa de instrucción a fin de adquirir y/o mantener las competencias requeridas para el ejercicio del cargo y a su vez tener actualizados los registros de entrenamiento.</p> <p>13. Las demás funciones que le sean asignadas por el superior inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.</p>
<p>Grado 30 (ff. 134 vto. Y 135)</p>	<p>1. Adelantar inspecciones de verificación en el cumplimiento de Directivas de Aeronavegabilidad, Boletines de Servicio y documentos relativos a las aeronaves a fin de minimizar los riesgos en seguridad operacional.</p> <p>2. Efectuar las funciones de inspección, seguimiento y vigilancia, de acuerdo al programa establecido, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente.</p> <p>3. Adoptar las medidas preventivas y de aplicación inmediata que sean necesarias cuando se detecten anomalías que impliquen graves riesgos para la seguridad operacional.</p> <p>4. Verificar que las empresas que inicien el proceso de certificación, cumplan con la normatividad vigente, con el propósito de otorgarles el certificado de operación y/o funcionamiento respectivo.</p> <p>5. Emitir conceptos técnicos dirigidos a las dependencias de la entidad o a los entes de control que lo (sic) soliciten.</p> <p>6. Informar al Grupo de Investigaciones y Sanciones a las Infracciones Técnicas a (sic) ocurrencia de las violaciones a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y normas operacionales con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las sanciones pertinentes.</p> <p>7. Adelantar los procesos de adición que requieran las empresas aeronáuticas para autorizar su operación y actualizar su permiso de operación y/o funcionamiento, dentro del contexto de seguridad operacional.</p>

	<p>8. Evaluar los manuales presentados ante la autoridad aeronáutica conforme a la normatividad vigente a fin de ser aprobados y/o aceptados o rechazados de acuerdo al caso.</p> <p>9. Investigar en coordinación con el Grupo Técnico los principales defectos encontrados en las aeronaves que afecten la Aeronavegabilidad con el fin de tomar acciones preventivas y correctivas a que haya lugar.</p> <p>10. Aprobar las instalaciones de los equipos ELT para aeronaves hasta 9 sillas que no estén certificadas en categoría transporte, con el fin de cumplir lo establecido en el Reglamento Aeronáutico Colombiano.</p> <p>11. Expedir, renovar o aceptar los Certificados de Aeronavegabilidad, con el fin de acreditar que la aeronave es apta para ser operada en forma segura.</p> <p>12. Participar en el programa de instrucción a fin de adquirir y/o mantener las competencias requeridas para el ejercicio del cargo y a su vez tener actualizados los registros de entrenamiento.</p> <p>13. Las demás funciones que le sean asignadas por el superior inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.</p>
<p>Grado 32 (ff. 136 y 136 vto.)</p>	<p>1. Adelantar inspecciones de verificación en el cumplimiento de Directivas de Aeronavegabilidad, Boletines de Servicio y documentos relativos a las aeronaves a fin de minimizar los riesgos en seguridad operacional.</p> <p>2. Efectuar las funciones de inspección, seguimiento y vigilancia, de acuerdo al programa establecido, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente.</p> <p>3. Adoptar las medidas preventivas y de aplicación inmediata que sean necesarias cuando se detecten anomalías que impliquen graves riesgos para la seguridad operacional.</p> <p>4. Verificar que las empresas que inicien el proceso de certificación, cumplan con la normatividad vigente, con el propósito de otorgarles el certificado de operación y/o funcionamiento respectivo.</p> <p>5. Emitir conceptos técnicos dirigidos a las dependencias de la entidad o a los entes de control que lo (sic) soliciten.</p> <p>6. Informar al Grupo de Investigaciones y Sanciones a las Infracciones Técnicas a (sic) ocurrencia de las violaciones a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y normas operacionales con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las sanciones pertinentes.</p> <p>7. Adelantar los procesos de adición que requieran las empresas aeronáuticas para autorizar su operación y actualizar su permiso de operación y/o funcionamiento, dentro del contexto de seguridad operacional.</p> <p>8. Analizar los reportes de confiabilidad, mal funcionamiento y reporte de fallas mecánicas, con el propósito de implementar acciones preventivas y/o correctivas.</p> <p>9. Evaluar los manuales presentados ante la autoridad aeronáutica conforme a la normatividad vigente a fin de ser aprobados y/o aceptados o rechazados de acuerdo al caso.</p> <p>10. Expedir, renovar o aceptar los certificados de Aeronavegabilidad con el fin de acreditar que la aeronave es apta para ser operada en forma segura.</p> <p>11. Aprobar las instalaciones de los equipos ELT para aeronaves hasta 9 sillas que no estén certificadas en categoría transporte, con el fin de cumplir lo establecido en el Reglamento Aeronáutico Colombiano.</p> <p>12. Proponer los procedimientos e instrumentos requeridos para mejorar los servicios a su cargo.</p> <p>13. Investigar en coordinación con el Grupo Técnico de los principales defectos encontrados en las aeronaves que afecten la aeronavegabilidad con el fin de tomar acciones preventivas y correctivas a que haya lugar.</p> <p>14. Participar en el programa de instrucción a fin de adquirir y/o mantener las competencias requeridas para el ejercicio del cargo y a su vez tener actualizados los registros de entrenamiento.</p> <p>15. Las demás funciones que le sean asignadas por el superior inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.</p>
<p>Grado 33 (ff. 139 y 140)</p>	<p>1. Adelantar inspecciones de verificación en el cumplimiento de Directivas de Aeronavegabilidad, Boletines de Servicio y documentos relativos a las aeronaves a fin de minimizar los riesgos en seguridad operacional.</p> <p>2. Efectuar las funciones de inspección, seguimiento y vigilancia, de acuerdo al programa establecido, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente.</p> <p>3. Adoptar las medidas preventivas y de aplicación inmediata que sean necesarias cuando se detecten anomalías que impliquen graves riesgos para la seguridad operacional.</p> <p>4. Adelantar los procesos de adición que requieran las empresas aeronáuticas para autorizar su operación y actualizar su permiso de operación y/o funcionamiento, dentro del contexto de seguridad operacional.</p> <p>5. Emitir conceptos técnicos dirigidos a las dependencias de la entidad o a los entes de control que lo (sic) soliciten.</p> <p>6. Informar al Grupo de Investigaciones y Sanciones a las Infracciones</p>

	<p>Técnicas a (sic) ocurrencia de las violaciones a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y normas operacionales con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las sanciones pertinentes.</p> <p>7. Se repite la función del numeral 4.º</p> <p>8. Analizar los reportes de confiabilidad, mal funcionamiento y reporte de fallas mecánicas, con el propósito de implementar acciones preventivas y/o correctivas.</p> <p>9. Evaluar los manuales presentados ante la autoridad aeronáutica conforme a la normatividad vigente a fin de ser aprobados y/o aceptados o rechazados de acuerdo al caso.</p> <p>10. Verificar que las empresas que inicien el proceso de certificación, cumplan con la normatividad vigente, con el propósito de otorgarles el certificado de operación y/o funcionamiento respectivo.</p> <p>11. Aprobar las instalaciones de los equipos ELT para aeronaves hasta 9 sillas que no estén certificadas en categoría transporte, con el fin de cumplir lo establecido en el Reglamento Aeronáutico Colombiano.</p> <p>12. Expedir, renovar o aceptar los certificados de Aeronavegabilidad con el fin de acreditar que la aeronave es apta para ser operada en forma segura</p> <p>13. Investigar en coordinación con el Grupo Técnico de los principales defectos encontrados en las aeronaves que afecten la aeronavegabilidad con el fin de tomar acciones preventivas y correctivas a que haya lugar.</p> <p>14. Proponer los procedimientos e instrumentos requeridos para mejorar los servicios a su cargo.</p> <p>15. Asistir al Jefe del Grupo durante las ausencias temporales, en temas propios de la dependencia para el logro de su óptima gestión</p> <p>16. Participar en el programa de instrucción a fin de adquirir y/o mantener las competencias requeridas para el ejercicio del cargo y a su vez tener actualizados los registros de entrenamiento.</p> <p>17. Las demás funciones que le sean asignadas por el superior inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.</p>
<p>Grado 34 (fls. 141 vto. Y 142)</p>	<p>1. Adelantar inspecciones de verificación en el cumplimiento de Directivas de Aeronavegabilidad, Boletines de Servicio y documentos relativos a las aeronaves a fin de minimizar los riesgos en seguridad operacional.</p> <p>2. Efectuar las funciones de inspección, seguimiento y vigilancia, de acuerdo al programa establecido, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente.</p> <p>3. Adoptar las medidas preventivas y de aplicación inmediata que sean necesarias cuando se detecten anomalías que impliquen graves riesgos para la seguridad operacional.</p> <p>4. Adelantar los procesos de adición que requieran las empresas aeronáuticas para autorizar su operación y actualizar su permiso de operación y/o funcionamiento, dentro del contexto de seguridad operacional.</p> <p>5. Emitir conceptos técnicos dirigidos a las dependencias de la entidad o a los entes de control que lo (sic) soliciten.</p> <p>6. Informar al Grupo de Investigaciones y Sanciones a las Infracciones Técnicas a (sic) ocurrencia de las violaciones a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y normas operacionales con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las sanciones pertinentes.</p> <p>7. Evaluar los manuales presentados ante la autoridad aeronáutica conforme a la normatividad vigente a fin de ser aprobados y/o aceptados o rechazados de acuerdo al caso.</p> <p>8. Analizar los reportes de confiabilidad, mal funcionamiento y reporte de fallas mecánicas, con el propósito de implementar acciones preventivas y/o correctivas.</p> <p>9. Expedir, renovar o aceptar los certificados de Aeronavegabilidad con el fin de acreditar que la aeronave es apta para ser operada en forma segura.</p> <p>10. Verificar que las empresas que inicien el proceso de certificación, cumplan con la normatividad vigente, con el propósito de otorgarles el certificado de operación y/o funcionamiento respectivo.</p> <p>11. Aprobar las instalaciones de los equipos ELT para aeronaves hasta 9 sillas que no estén certificadas en categoría transporte, con el fin de cumplir lo establecido en el Reglamento Aeronáutico Colombiano.</p> <p>12. Efectuar supervisión a la culminación de un proceso de certificación de una empresa aeronáutica, para verificar lo establecido en los procedimientos vigentes.</p> <p>13. Investigar en coordinación con el Grupo Técnico de los principales defectos</p>

	<p>encontrados en las aeronaves que afecten la aeronavegabilidad con el fin de tomar acciones preventivas y correctivas a que haya lugar.</p> <p>14. Proponer los procedimientos e instrumentos requeridos para mejorar los servicios a su cargo.</p> <p>15. Asistir al Jefe del Grupo durante las ausencias temporales, en temas propios de la dependencia para el logro de su óptima gestión.</p> <p>16. Se repite la función 12.</p> <p>17. Revisar y aprobar las solicitudes de operaciones especiales correspondientes al área de Aeronavegabilidad para que el operador pueda realizar estas operaciones con sus aeronaves.</p> <p>18. Participar en el programa de instrucción a fin de adquirir y a mantener las competencias requeridas para el ejercicio del cargo y a su vez tener actualizados los registros de entrenamiento</p> <p>19. Las demás funciones que le sean asignadas por el superior inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.</p>
Grado 35 (ff. 146 vto. Y 147).	<p>Idénticas funciones al grado 34 y se agrega:</p> <p>«16. Analizar y proyectar los acuerdos bilaterales entre autoridades aeronáuticas a fin de que las aeronaves con matrícula extranjera puedan operar en empresas colombianas o aeronaves con matrícula HK en empresas extranjeras.»</p>
Grado 36 (ff. 148 y vto.)	<p>Idénticas funciones al grado 35 y se adiciona:</p> <p>«18. Participar en la revisión y actualización de la regulación aeronáutica colombiana y los procedimientos de la guía del inspector de aeronavegabilidad con el fin de mantener el mejoramiento continuo.»</p>
Grado 38 (ff. 150 y vto.)	<p>Idénticas funciones al grado 36 y se adiciona:</p> <p>«19. Efectuar supervisión a los inspectores de aeronavegabilidad sobre las actividades de inspección seguimiento y vigilancia que realicen las empresas aeronáuticas a las cuales se encuentren asignados para verificar el cumplimiento de la programación y de la normatividad vigente .»</p>
Grado 39 (ff. 152 y vto.)	<p>Idénticas funciones al grado 38 , se adiciona:</p> <p>«19. Planificar y desarrollar planes de calidad encaminados al mejoramiento de los procesos y procedimientos llevados a cabo por los inspectores de la Secretaría de seguridad aérea que contribuyan de esta forma [a] un mejor servicio a los usuarios. »</p>
Grado 40 (ff. 154 y 155.)	<p>Idénticas funciones al grado 39 , se adiciona:</p> <p>«20. Asesorar al secretario de seguridad aérea en aspectos y conceptos técnicos con el fin de dar respuesta a los requerimientos por (sic) la Alta Dirección y las entidades del Estado. »</p>

85. Posteriormente se profirió la **Resolución 0605 del 17 de marzo de 2015**⁴⁰ «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». Sin embargo, el anexo técnico no se encuentra en la página web de la entidad, empero éste fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en la sentencia C- 720 de 2015 en los siguientes términos:

⁴⁰<https://www.aerocivil.gov.co/aerocivil/talento-humano/Manuales%20de%20Funciones/Resoluci%C3%B3n%201%20No%200605%20del%2017-mar-2015%20MANUAL%20DE%20FUNCIONES%20Y%20DE%20COMPETENCIAS%20LABORALES%20AEROCIVIL.pdf>

« 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.
<u>Propósito Principal:</u> 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.	<u>Propósito Principal:</u> 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.	<u>Propósito Principal:</u> 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.
<u>Ubicación Funcional:</u> Secretaría de Seguridad Aérea, Dirección Estándares de Vuelo, Grupo Aeronavegabilidad	<u>Ubicación Funcional:</u> Secretaría de Seguridad Aérea Dirección de estándares de vuelo, Grupo técnico y otros	<u>Ubicación Funcional:</u> Secretaría de Seguridad Aérea, Dirección Estándares de Vuelo y Grupo Operaciones
<u>Funciones características:</u> Adelantar inspecciones de verificación en el cumplimiento de Directivas de Aeronavegabilidad. Efectuar las funciones de inspección, seguimiento y vigilancia de acuerdo con el programa establecido, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente. Adoptar las medidas preventivas y de aplicación inmediata que sean necesarias cuando se detecten anomalías que impliquen graves riesgos para la seguridad operacional.	<u>Funciones características:</u> 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. 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. Asesorar, inspeccionar y vigilar el procedimiento de certificación Aero médica. Planear, coordinar, diseñar y adelantar los programas de	<u>Funciones características.</u> 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. Efectuar las labores de inspección, seguimiento y vigilancia, verificando la normatividad vigente. Expedir licencias provisionales y definitivas previa constatación de requisitos. Informar de las infracciones e inconsistencias que se conozcan – adelantar estadísticas.

<p>Verificar que las empresas que inicien el proceso de certificación cumplan con la normatividad vigente.</p>	<p>actualización en prevención de accidentes y seguridad aérea al personal aeronáutico.</p> <p>Elaborar informes sobre pruebas, accidentes incidentes para la evaluación de las juntas evaluadoras.</p> <p>Evaluar la fabricación y mantenimiento de productos aeronáuticos.</p> <p>Vigilar proyectos de construcción de aeronaves experimentales.</p>	<p>Colaborar en la proyección de los conceptos técnicos operacionales dirigidos las dependencias de la entidad o a los entes de control que los soliciten.</p> <p>Adelantar las medidas preventivas frente a las anomalías que presenten riesgos para la seguridad operacional.</p>
--	--	---

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 SEGURIDAD 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) existentes⁴¹. 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 (sic).

[...]

Existen 13⁴² 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*”.»

86. La Sala no se referirá a las posteriores modificaciones al manual de funciones y requisitos de los cargos de AEROCIVIL ocurridas con posterioridad al año 2015, toda vez que, se reitera, en virtud de la declaratoria de inexecutable⁴³ de la expresión «*inspector de Seguridad Aérea*» del numeral 1.º del artículo 13 del Decreto 790 de 2005, ocurrió la pérdida de fuerza ejecutoria del aparte demandado del artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005.

⁴¹ Grupos de: Aeronavegabilidad, técnico, prevención de accidentes, investigación de accidentes, licencias técnicas y exámenes, certificación y educación Aero médica, y grupo operaciones.

⁴² 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.

⁴³Mediante sentencia C- 720 de 2015 de la Corte Constitucional.

87. Con todo, no sobra aclarar que mediante Decreto 2157 de 2014⁴⁴, se creó, entre otros, el cargo de «inspector de seguridad de la aviación civil» y luego, a través del Decreto 127 de 4 de febrero de **2019**⁴⁵ proferido por el presidente de la República, se fusionaron los niveles denominados «Inspector de Seguridad Aérea» e «Inspector de Seguridad de la Aviación Civil», en un sólo nivel denominado «Inspector de la Aviación Civil» correspondiente a carrera administrativa, agrupando «[...] los empleos de carrera que exigen la aplicación de conocimientos técnicos para el desempeño de actividades especializadas en la inspección de la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y otros aspectos directamente relacionados con la operación de aeronaves.» Para tal efecto, el citado decreto derogó, entre otras disposiciones, el Decreto 4353 de 2005 y el Decreto 2157 de 2014.

3.3.2.1.3. Parámetros para la clasificación de un cargo como de libre nombramiento y remoción.

88. Tal como lo ha indicado esta Subsección⁴⁶ la existencia de cargos de libre nombramiento y remoción en la administración pública se ha justificado en la necesidad de admitir el ejercicio de la discrecionalidad en la facultad nominadora como una atribución que reside en ciertos funcionarios para conformar su equipo de trabajo con personal de la más alta confianza, con miras al mejoramiento del servicio.

89. Tal potestad, se traduce en la libre escogencia de sus inmediatos colaboradores, máxime si se trata de seleccionar a aquellos que demandan una mayor confidencialidad y cercanía con las políticas a implementarse por parte del administrador de turno; en efecto, esta Corporación en reiterada jurisprudencia⁴⁷, ha señalado que hay eventos en los que la administración requiere cierta libertad para seleccionar y retirar a sus empleados en atención a la trascendencia de las

⁴⁴ Proferido por el Gobierno Nacional, «Por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil - Aerocivil ».

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90307>

⁴⁵ «Por el cual se modifican los niveles funcionales, la nomenclatura, clasificación y se establecen unas equivalencias de empleos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil -Aerocivil y se dictan otras disposiciones».

⁴⁶ Sentencia de 11 de febrero de 2021, proceso núm. 41001-23-31-000-2002-00348-01(3919-15) con ponencia del consejero dr. William Hernández Gómez.

⁴⁷ Ver entre otros la providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 29 de febrero de 2016, radicación: 050012333000201200285 01 (3685-2013), Actor: Edgar Augusto Arias Bedoya.

funciones que desempeñan y el grado de confianza que se exige para ello.

90. En estos casos, ha sido prevista una excepción al sistema de la carrera administrativa para quienes, sin haber superado las distintas etapas de un proceso de selección por méritos, ingresan al servicio público a desempeñar empleos con funciones de conducción u orientación institucional, de las cuales como quedó visto, se requiere el más alto grado de confianza.

91. Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia C – 195 de 1994 se refirió a los fundamentos para determinar cuándo un empleo puede ser considerado como de libre nombramiento y remoción, así:

«[...] **en primer término que tenga fundamento legal**; pero además, 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 segundo lugar, debe haber 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, por último, 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» (Negrilla de la Sala).

92. Igualmente, en sentencia C- 161 de 2003⁴⁸ explicó los parámetros que deben observarse para determinar cuándo un cargo puede ser catalogado de libre nombramiento y remoción, es decir, excluido de la regla general de la carrera administrativa. La decisión estableció que el examen de constitucionalidad debe partir de un criterio plural de evaluación del contenido de la norma estudiada, que involucre más de un elemento para comprender la clasificación propuesta por el Legislador respecto de un empleo público. En estos términos, indicó que el estudio debe sustentarse en tres criterios fundamentales que deben ser valorados articuladamente:

- i. **El criterio subjetivo de confianza cualificada**, que se relaciona con aquellos empleos en los cuales la confianza es necesaria, en cuanto quien desarrolla la labor tiene a su cargo responsabilidades de dirección, manejo, conducción de políticas o directrices institucionales, por cuanto las funciones

⁴⁸ Con ponencia del Magistrado dr. Alfredo Beltrán Sierra.

a realizar demandan un mayor grado de reserva por parte de la persona que las cumple.

- ii. **El criterio objetivo funcional o material**, que refiere a que el Legislador, para efectos de fijar una clasificación de empleos, puede hacer una remisión al contenido de las funciones atribuidas expresamente por la Constitución, la ley o el reglamento; en ese sentido, cuando se trata de funciones de dirección, conducción o manejo institucional es viable catalogar el empleo como de libre nombramiento y remoción.
- iii. **El criterio orgánico**, el cual impone efectuar la respectiva clasificación de los empleos teniendo en cuenta el nivel jerárquico que ocupan dentro de la estructura de la entidad.

93. Igualmente, en sentencia SU-539 de 2012⁴⁹ se establecieron cuáles son los requerimientos mínimos para determinar cuáles son los empleos de libre nombramiento y remoción dado su carácter excepcional, como son:

«[...] 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)

94. Finalmente es de recordar, que en sentencia C-195 de 2013⁵⁰, dicha corporación 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 uno de los citados requisitos para poder entrar en la categoría señalada.

3.3.2.1.4. Análisis de la Sala frente al cargo señalado.

95. Al abordar el examen de la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 expedido por el presidente de la República «por el cual se modifica la

⁴⁹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁵⁰ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil» advierte la Sala que ésta no se ajusta a los lineamientos del artículo 125 superior por los siguientes motivos:

96. En primer lugar, debe recordarse que la clasificación del empleo de inspector de seguridad aérea como de libre nombramiento y remoción se origina en el numeral 1.º del artículo 13 del Decreto 790 de 2005, norma que dispuso:

«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.»

97. Se observa de este, que dicha clasificación atendiendo a un criterio funcional por el desempeño de funciones de dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, categorización que como se vio la Corte no encontró ajustada a la Constitución.

98. Ahora bien, el citado Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005, efectuó la clasificación de todo el nivel de «inspector de seguridad aérea» denominado genéricamente así, el cual además se subdivide en «inspector de aeronavegabilidad», «inspector de operaciones» e «inspector de servicios de la navegación aérea», los cuales, dentro de la estructura de AEROCIVIL comprendían más de **146** cargos para el año 2015⁵¹, correspondientes al nivel 52, dentro de los grados 23 hasta el 40.

99. Tanto del análisis de la definición genérica de inspector, como de la

⁵¹ Tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C- 720 de 2015.

descripción de los empleos de inspectores de aeronavegabilidad, de operaciones y de servicios a la navegación aérea, así como del examen de las funciones de cada uno de los cargos de inspector de seguridad aérea desde el grado 23 hasta el 40, no se aprecia que tuviesen asignadas funciones atinentes a la dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implique la adopción de políticas o directrices.

100. Al contrario, es evidente que las funciones establecidas en el manual de funciones son concordantes con lo señalado en el Decreto 4353 de 2005 según el cual ese nivel 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» y que según su objetivo principal y transversal a todos los grados de inspector consiste en verificar el cumplimiento de 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»⁵².

101. Igualmente, las funciones relacionadas en la **Resolución 04267 del 27 de agosto de 2010**, que modificó el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de inspectores de seguridad aérea, para los grados 23 a 40, son casi idénticas, todas referentes a la aplicación de conocimientos técnicos como son, entre otras:

- Adelantar inspecciones de verificación en el cumplimiento de Directivas de Aeronavegabilidad, efectuar las funciones de inspección, seguimiento y vigilancia, de acuerdo con el programa establecido, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente; adoptar las medidas preventivas cuando se detecten anomalías que impliquen graves riesgos para la seguridad operacional; verificar el proceso de certificación de las empresas aeronáuticas de acuerdo con la normatividad vigente; emitir conceptos técnicos; expedir y renovar los certificados de aeronavegabilidad; informar sobre infracciones técnicas a sus superiores; analizar los reportes de confiabilidad, mal funcionamiento y reporte de fallas mecánicas, con el propósito de implementar acciones preventivas y/o correctiva; evaluar los

⁵² F. 124 vto. y s.s.

manuales presentados ante la aeronáutica conforme a la normatividad vigente, entre otras.

102. Sólo a partir del grado 34 y hasta el 40, se incluyen funciones que no son en esencia técnicas sino de coordinación, que tampoco implican «dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices», estas son:

- Analizar y proyectar los acuerdos bilaterales entre autoridades aeronáuticas; participar en la revisión y actualización de la regulación aeronáutica colombiana y los procedimientos de la guía del inspector de aeronavegabilidad con el fin de mantener el mejoramiento continuo, efectuar supervisión a los inspectores de aeronavegabilidad sobre las actividades de inspección seguimiento y vigilancia que realicen las empresas aeronáuticas a las cuales se encuentren asignados para verificar el cumplimiento de la programación y de la normatividad vigente; planificar y desarrollar planes de calidad encaminados al mejoramiento de los procesos y procedimientos llevados a cabo por los inspectores de la Secretaría de seguridad aérea que contribuyan de esta forma [a] un mejor servicio a los usuarios; asesorar al secretario de seguridad aérea en aspectos y conceptos técnicos con el fin de dar respuesta a los requerimientos por la dirección y entidades del Estado.

103. Ahora bien, como se vio, los citados cargos dependían de la Secretaría de Seguridad cuyo titular también está categorizado como empleado de libre nombramiento y remoción, según la misma clasificación del artículo 13 del Decreto Ley 790 de 2005, quien según voces del Decreto 260 de 28 de enero de 2004, art. 32, hace parte del Consejo de Seguridad Aeronáutica de AEROCIVIL, sin embargo, el depender de la citada dependencia no otorga *per se* las mismas funciones del Secretario a cada uno de sus subalternos como esgrimió el apoderado de la entidad.

104. Se observa entonces, que el aparte demandado realizó la regulación genérica de **todo un nivel** de la planta de cargos de AEROCIVIL denominado «inspector de seguridad aérea», el cual, se caracteriza por la aplicación de normas de carácter técnico como son los Reglamentos Aeronáuticos de

Colombia, la Guía del Inspector de Aeronavegabilidad y las recomendaciones de la OACI, entre otros, los cuales no entrañan funciones de dirección y confianza.

105. En este punto del debate es de destacar que la misión de AEROCIVIL y con ello, de los «inspectores de seguridad aérea» es primordial para la seguridad del Estado, tal como lo señaló la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto 1706 de 15 de diciembre de 2005, cuando indicó que «Tales actividades interesan a la seguridad del Estado, ya que son esenciales para el transporte de personas y de mercancías del país, que debe ser continuamente prestado, de manera que si ocurre una paralización por cualquier causa, técnica o de falla humana, o incluso por algún acto terrorista, se altera la operación de una actividad fundamental para el país, con el consiguiente perjuicio para los usuarios, la comunidad en general y por supuesto, las autoridades institucionales».

106. Empero el mismo concepto se basó en la esencialidad de las funciones consistentes en realizar «los controles y revisiones constantes en una actividad de por sí riesgosa, como la aeronáutica y por ello, son indispensables los funcionarios que garantizan la correcta operación de la misma», todas ellas que, como se aprecia, son de naturaleza técnica.

107. En ese caso la Corporación destacó la labor de los inspectores de seguridad aérea para conceptuar como viable jurídicamente que, «en aplicación de la excepción referente a la defensa y seguridad del Estado, mencionada en el inciso segundo del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 32 de la misma ley, el Gobierno Nacional expida un decreto de creación de cargos de Inspector de Seguridad Aérea, en la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, para luego proceder a su provisión»; no obstante, en ningún aparte de la citada providencia se indicó que tales debían ser clasificados como de libre nombramiento y remoción o que sus funciones fuesen de dirección, confianza y/o manejo.

108. La importante misión que cumple AEROCIVIL y con ella, el empleo de «inspector de seguridad aérea», no tienen la virtualidad de sustraerse de los mandatos constitucionales, especialmente de la regla general prevista en el artículo 125, aplicándoles una clasificación que desconoce el principio de razón suficiente, puesto que, como se vio, las funciones de tales inspectores son

estrictamente técnicas y no directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional.

109. Ahora bien, el apoderado de AEROCIVIL señaló que los citados cargos debieron ser clasificados como de libre nombramiento y remoción por el alto grado de confianza dada la trascendencia de las tareas encomendadas a los «inspectores de seguridad aérea», sin embargo, como se vio dicho argumento no encuentra sustento fáctico ni jurídico comoquiera que fue otro el criterio de clasificación utilizado por la entidad, como es el funcional, es decir, pertenecer a la «dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices».

110. Igualmente, al revisar las funciones asignadas, no se evidencia que de ellas se predique un grado de confianza mayor al que normalmente se exige en la función pública ordinaria.

111. Se advierte además que las funciones que les fueron asignadas se acoplaron a la definición del cargo dada en la Resolución **04264 de 27 de agosto de 2010**⁵³, cuando indicó que el inspector es el servidor público de esa entidad, facultado por esta autoridad aeronáutica para realizar inspecciones sobre aeronavegabilidad y mantenimiento de aeronaves, sus partes o equipos, operaciones de aeronaves, servicios a la navegación aérea, aptitud e idoneidad del personal aeronáutico, todas ellas trascendentales, pero de carácter técnico, separadas de la misión de dirigir y orientar a la entidad, por lo que el principio del mérito para el acceso a esos cargos es el idóneo y debe aplicarse para la escogencia de aquellos servidores mejor capacitados para el ejercicio del empleo.

112. Se observa entonces que en este caso prospera el cargo atribuido al aparte normativo demandado comoquiera que no se acataron las excepciones puntuales, acorde con el criterio funcional cuando se estableció que el nivel de «inspector de seguridad aérea» correspondía a libre nombramiento y remoción, toda vez que las funciones asignadas al mismo no obedecen a la dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implique la adopción de políticas o directrices, con lo cual se desconoció el artículo 125 de la Constitución Política,

⁵³ Suscrita por el director general de AEROCIVIL, «Por el cual se modifica las Partes Primera y Segunda de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia».

que delimitó, la naturaleza de las funciones que deben cumplir determinados cargos para ser exceptuados de la regla general de carrera administrativa.

3.3.2.2. Segundo cargo. Violación de la Ley 909 de 2004, artículo 5.º, numeral 2.º.

113. Según la demanda, la expresión «libre nombramiento y remoción» predicada del nivel inspector de seguridad aérea y contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 es violatoria de la Ley 909 de 2004, que en su artículo 5.º, numeral 2.º señala expresamente cuáles son los empleos que se clasifican como de libre nombramiento y remoción en la administración descentralizada del nivel nacional, a través de una lista específica en la cual no aparece el «inspector de seguridad aérea».

114. La Ley 909 de 2004 « Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones» dispuso en el artículo 5.º lo siguiente:

«ARTÍCULO 5o. CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

<Ver Notas del Editor> Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Agregado Comercial; Director Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo, Director de Gestión; Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficina, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Interventor de Petróleos, y Capitán de Puerto.

En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, además, los siguientes: Agregado para Asuntos Aéreos; Administrador de Aeropuerto;

Gerente Aeroportuario; Director Aeronáutico Regional; Director Aeronáutico de Área y Jefe de Oficina Aeronáutica.

[...]»⁵⁴(Negrilla de la Sala).

115. A través de la Ley 909 de 2004 el legislador señaló que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, es una entidad con un sistema específico de carrera administrativa, el cual como ya se indicó, no puede desprenderse de la regulación del régimen general de carrera administrativa y de sus principios fundamentales.

116. Empero, fue expreso el mandato el legislador, cuando determinó cuáles son los cargos de AEROCIVIL de libre nombramiento de acuerdo al criterio funcional como son: «Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices». Estos son los de «Agregado para Asuntos Aéreos; Administrador de Aeropuerto; Gerente Aeroportuario; Director Aeronáutico Regional; Director Aeronáutico de Área y Jefe de Oficina Aeronáutica», en los cuales no se incluyó el de «inspector de seguridad aérea».

117. Adicionalmente, las funciones asignadas a los inspectores de seguridad aérea, en sus diferentes modalidades y cargos, a las cuales se hizo alusión de manera detallada en el capítulo antecedente, no permiten clasificar el citado nivel como de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con los siguientes criterios señalados por el artículo 5.º numeral 2.º de la Ley 909 de 2004 como son:

«[...]

b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos así:

[...]

c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado;

d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.

⁵⁴ Los apartes subrayados «Jefes» y «de control interno disciplinario o quien haga sus veces» declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 673-15 de 28 de octubre de 2015, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Fallo inhibitorio en relación con la expresión «Jefe de Oficina». Apartes subrayados: «Director de Academia Diplomática», «Director de Protocolo» y «Jefes de Oficina Asesora», declarados exequibles, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C -814-14 de 5 de noviembre de 2014, Magistrada Ponente Dra. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

e) <Literal adicionado por el artículo 1 de la Ley 1093 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales;

f) Adicionado por el artículo 1 de la Ley 1093 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera. [...]».

118. Siguiendo las pautas fijadas por el legislador y atendiendo al análisis realizado sobre las funciones atribuidas al nivel de «inspector de seguridad aérea», se aprecia que ninguna de estas implica la adopción de políticas o directrices de la AEROCIVIL, esto pese a que algunos grados, como ya se indicó tienen funciones de coordinación, que exigen una mayor responsabilidad, condición que por sí sola no se relaciona ni con el criterio funcional del literal a) del numeral 2.º del artículo 5.º de la Ley 909 de 2004, ni con los restantes literales de la citada norma, toda vez que sus labores son principalmente de inspección.

119. Con todo, no sobra recordar que el legislador estableció para AEROCIVIL un sistema específico de carrera administrativa precisamente por la importante labor que la citada entidad tiene para la seguridad del Estado, el transporte de personas y de mercancías del país, empero el mismo legislador estableció los parámetros para determinar cuáles son los cargos de libre nombramiento y remoción en una entidad por lo que precisamente, ante la exigencia de aplicación de conocimientos de carácter técnico, era el sistema de mérito el que debía aplicarse para garantizar que las citadas posiciones dentro de la entidad fuesen cubiertas por los servidores mejor calificados para ello.

120. En este sentido, apartar al nivel de «inspector de seguridad aérea» de la carrera administrativa pugna contra los criterios constitucional y legal, en la medida en que no atiende a las previsiones establecidas en el artículo 125 superior, ni a la Ley 909 de 2004, en su artículo 5º, que establecen los postulados para la determinación de los cargos de libre nombramiento y remoción.

121. De acuerdo con todo lo anterior la Sala concluye que la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 expedido por el presidente de la República «por el cual se

modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil» incurrió en los cargos endilgados de violación directa del artículo 125 constitucional y del numeral 2.º del artículo 5.º de la Ley 909 de 2004, razones que imponen declarar su nulidad.

122. De conformidad con lo señalado por el artículo 189 del CPACA⁵⁵ y en aras del principio de la seguridad jurídica frente a las situaciones jurídicas que se consolidaron al amparo de la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005, la nulidad que se declarará a través de esta providencia tendrá efectos *ex nunc*, es decir, que operará hacia futuro.

3.4. Consideraciones finales

⁵⁵ «Artículo 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada *erga omnes*, pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios.

Las sentencias de nulidad sobre los actos proferidos en virtud del numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro y de cosa juzgada constitucional. Sin embargo, el juez podrá disponer unos efectos diferentes.

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos, reparación directa y cumplimiento, producirá efectos de cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos haya identidad jurídica de partes.

La sentencia proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor. Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del registro de acuerdo con la ley.

En los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad demandada, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia que resuelva definitivamente el proceso, cuando resulte imposible cumplir la orden de reintegro del demandante al cargo del cual fue desvinculado porque la entidad desapareció o porque el cargo fue suprimido y no existe en la entidad un cargo de la misma naturaleza y categoría del que desempeñaba en el momento de la desvinculación, podrá solicitar al juez de primera instancia la fijación de una indemnización compensatoria.

De la solicitud se correrá traslado al demandante por el término de diez (10) días, término durante el cual podrá oponerse y pedir pruebas o aceptar la suma estimada por la parte demandada al presentar la solicitud. En todo caso, la suma se fijará teniendo en cuenta los parámetros de la legislación laboral para el despido injusto y el auto que la señale solo será susceptible de recurso de reposición». Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 400-13 de 3 de julio de 2013, Magistrado Ponente Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

3.4.1. En audiencia inicial celebrada el 9 de marzo de 2020⁵⁶ se dejó constancia sobre la inasistencia del apoderado de AEROCIVIL⁵⁷.

123. El artículo 180 del CPACA señala:

«Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la reconvencción según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...]

2. Intervinientes. Todos los apoderados deberán concurrir obligatoriamente. También podrán asistir las partes, los terceros y el Ministerio Público. La inasistencia de quienes deban concurrir no impedirá la realización de la audiencia, salvo su aplazamiento por decisión del Juez o Magistrado Ponente.

3. Aplazamiento. La inasistencia a esta audiencia solo podrá excusarse mediante prueba siquiera sumaria de una justa causa. Cuando se presente la excusa con anterioridad a la audiencia y el juez la acepte, fijará nueva fecha y hora para su celebración dentro de los diez (10) días siguientes, por auto que no tendrá recursos. En ningún caso podrá haber otro aplazamiento. El juez podrá admitir aquellas justificaciones que se presenten dentro de los tres (3) días siguientes a la realización de la audiencia siempre que se fundamenten en fuerza mayor o caso fortuito y solo tendrán el efecto de exonerar de las consecuencias pecuniarias adversas que se hubieren derivado de la inasistencia.

4. Consecuencias de la inasistencia. Al apoderado que no concurra a la audiencia sin justa causa se le impondrá multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. [...]» (negrita fuera de texto)

124. Con escrito radicado el 1.º de julio de 2020⁵⁸ el apoderado de AEROCIVIL informó las razones de su inasistencia, para lo cual indicó que la citación a la audiencia no le fue enviada al correo electrónico de notificaciones, como certificó la coordinadora del Grupo de Soporte Informático de la entidad a folio 367, sin que pueda determinarse si es un error imputable al sistema interno de esa entidad o al Consejo de Estado. Con todo, debe aclararse que AEROCIVIL no alegó nulidad en tal sentido y además se le garantizó el debido proceso, contestó la demanda, aportó pruebas, presentó alegatos de conclusión, es decir, que se le salvaguardó su derecho de contradicción y defensa en el *sub lite*.

125. En consecuencia, atendiendo a que la inasistencia no es imputable a un actuar negligente del abogado se aceptará la excusa, teniendo en cuenta que no podía actuar en el proceso .

3.4.2. El señor RAFAEL ESCOBAR presentó escrito visible a folio 371 en el cual solicita se le expida copia simple de la demanda, petición a la cual se accederá en

⁵⁶ Ff. 343

⁵⁷ Ff. 344

⁵⁸ ff. 363 y s.s.

virtud de la naturaleza pública del medio de control del epígrafe. Estas se remitirán por Secretaría al correo suministrado por el peticionario.

126. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad de la expresión «libre nombramiento y remoción» contenida en el artículo 1.º del Decreto 4353 de 25 de noviembre de 2005 expedido por el presidente de la República «por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil», de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Los efectos de la nulidad que se declara a través de esta providencia son ex nunc, es decir, hacia futuro, de acuerdo con las razones señaladas en precedencia.

TERCERO.- SE ACEPTA la excusa presentada por el abogado Gustavo Moreno Cubillos sobre su inasistencia a la audiencia inicial celebrada el 9 de marzo de 2020, de conformidad con las razones expuestas.

CUARTO.- Por Secretaría expídanse las copias de la demanda solicitadas por el señor Rafael Escobar, en los términos indicados.

QUINTO.- En firme esta providencia, archívese el expediente y realícense las anotaciones correspondientes en el Sistema de Gestión judicial SAMAI del Consejo de Estado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Esta providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando con su celular el código QR que aparece a la derecha, o ingresando a la dirección <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080> , en donde debe colocarse el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

