

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Bogotá, veintidós (22) de octubre de dos mil veinte (2020)

Acción de Tutela

Expediente: 11001 3334 003 2020 00252 00
Demandante: ZAIDA PATRICIA AMAYA CÁRDENAS
Demandados: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL
Asunto: Sentencia

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

En el escrito de tutela se relatan, entre otros, los siguientes, como procede a resumir el Despacho:

- El 10 de junio de 2020, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Dirección de Talento Humano – Grupo de Carrera Administrativa, publicó la convocatoria número 3, a través de correo electrónico para proveer las vacantes definitivas y temporales a través de nombramiento provisional para varios cargos, entre otros, el de Inspector de Seguridad Operacional, Grado 29, Grupo Certificación e Inspección de Aeródromos y Servicios Aeroportuarios (Operaciones).

- La publicación de los resultados de esta convocatoria se efectuó el 02 de julio 2020, consignando que la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas, no cumple la profesión dentro de los núcleos de perfil de estudios requerido para el empleo.

- El cargo convocado, es de carácter administrativo, tal y como se establece en el resultado de la evaluación.

- El artículo 9°. de la Ley 1006 de 2006, el Decreto 1083 de 2015, y el artículo 5°. del Decreto 127 de 2019, señalan que, para el ejercicio de empleos de carácter administrativo en las entidades del Estado, en cualquiera de los niveles territoriales, se incluirá la profesión de Administrador Público en los manuales de funciones de dichas entidades como una de las profesiones requeridas para el ejercicio del cargo, por lo que, la Aeronáutica Civil, debe ajustar sus manuales específicos de funciones y competencias laborales, para incluir el NBC Administración en los cargos de carácter administrativo.

- El 02 de julio de 2020, a través de correo electrónico institucional, se dio a conocer la Convocatoria número 4, para proveer, entre otros, el cargo de Inspector de Seguridad de la Aviación Civil, Nivel 53, Grado 30 - Grupo de Inspección a la Seguridad de Aviación y la Facilitación.

- El 02 de septiembre de 2020, se dieron a conocer los resultados y respecto de la hoy accionante, se consignó que no cumple con la formación académica, ni con la experiencia requerida.

- En la valoración efectuada dentro del acápite de formación académica, realizada para la Convocatoria 3, la dependencia de la entidad encargada de revisar y valorar el cumplimiento de los requisitos de cada una de las convocatorias, señaló que se aportaba certificado de terminación de materias de seis semestres durante el periodo 2019-2, correspondiente la carrera de Administración Pública del Politécnico Gran Colombiano; no obstante, en la valoración efectuada dentro del acápite de formación académica, realizada para la Convocatoria 4, donde se aportaron los mismos documentos soporte, esta dependencia señaló que dicha certificación no establece que se haya cursado y aprobado 6 semestres de la carrera de Administración Pública.

- De acuerdo con lo establecido en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 785 de 2005, la formación académica de la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas, al haber cursado 6 semestres en el programa de pregrado de Administración Pública, equivale a formación Tecnológica.

- Pese a encontrarse demostrado el referido equivalente en formación académica, la entidad accionada evaluó a la tutelante con el criterio Alternativo, "Diploma bachiller", donde se incrementa la experiencia a ciento veinte (120) meses de experiencia laboral relacionada con seguridad de la aviación civil, y no con base en lo establecido en los "REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA, como son sesenta y seis (66) meses de experiencia laboral relacionada.

- La Dirección de Talento Humano de la entidad demandada, frente a la postulación de la accionante concluyó de manera equivocada que contaba con 8 años, 2 meses y 8 días de experiencia relacionada con el Manual de Funciones; pese a que, se acredita como experiencia dentro de la Aeronáutica Civil un total de 19 años, 3 meses y 21 días, desempeñado funciones que están relacionadas en los manuales respectivos.

- Por lo anterior, la experiencia de la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas, al igual que su formación académica, cumple los requisitos exigidos para las Convocatorias 3 y 4.

1.2 Orden judicial solicitada

Ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que proceda de manera inmediata a realizar una nueva valoración de la experiencia requerida para el cargo de Inspector de Seguridad Operacional, Grado 29, Grupo Certificación e Inspección de Aeródromos y Servicios Aeroportuarios (Operaciones), dentro de la convocatoria interna número 3, así como, efectuar una nueva valoración de la formación académica y experiencia requerida para el cargo de Inspector de Seguridad de la Aviación Civil, Nivel 53, Grado 30, Grupo de Inspección a la Seguridad de Aviación y la Facilitación, dentro de la convocatoria interna número 4. Igualmente, se ordene comunicar el resultado de la nueva valoración a la accionante, a través de correo electrónico.

1.3 Derechos invocados como vulnerados

Considera la tutelante que, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y libre acceso a cargos públicos.

1.4 Trámite procesal

Mediante correo electrónico del 06 de octubre de 2020, la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas, actuando a través de apoderado, presentó la acción de tutela, y fue asignada el 07 de octubre de 2020 al Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá. Este Despacho, por auto de la misma fecha remitió por competencia el asunto a los Juzgados Administrativos de Bogotá, pues en su concepto, como la acción se dirige a los Jueces Administrativos de Bogotá, debe respetarse la selección de especialidad efectuada por la accionante.

Así, la tutela fue asignada a este Juzgado mediante acta de reparto del 08 de octubre de 2020, y admitida por auto del día siguiente, dejando constancia que la interpretación y el alcance que otorgó el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en particular, frente a la expresión “a prevención”, no resulta acorde con su contenido ni con la reciente y reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, en tanto, esta debe entenderse circunscrita a la posibilidad con que cuenta el demandante de presentar su solicitud de tutela, bien ante el juez con jurisdicción en el lugar donde ocurrió la violación o amenaza o, a su elección, ante el juez con jurisdicción en el lugar donde se produjeren sus efectos, sin que ello incluya también la posibilidad de que el accionante escoja la especialidad del Juez constitucional que deba conocer de la tutela. En ese sentido, y

Expediente: 11001-33-34-003-2020-00252-00
Demandante: Zaida Patricia Amaya Cárdenas
Demandado: Aeronáutica Civil
Acción de tutela – Sentencia

atendiendo a la naturaleza prevalente y sumaria de la acción constitucional, este Despacho asumió el conocimiento de la acción.

Adicionalmente, en dicho proveído, se negó la solicitud de medida provisional, se ordenó correr traslado por el término de 2 días al director de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y a la directora de Talento Humano de la misma entidad, para pronunciarse sobre los hechos expuestos por la accionante, así como allegar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes. En especial, se les requirió para que allegaran la documentación completa referente a las convocatorias internas 3 y 4, y aquellos relacionados con la accionante dentro de dicha actuación. Igualmente, se ordenó publicar de manera inmediata en la página web de la entidad, la solicitud de amparo y el auto admisorio.

El referido auto, fue notificado a la entidad accionada y a la tutelante vía correo electrónico.

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, mediante correo electrónico del 16 de octubre del presente año, presentó el informe solicitado. Así mismo, remitió constancia de publicación de la tutela y del auto admisorio en la página web de la entidad (archivos 33PublicacionTutelaConvocatoria2.PNG y 34PublicacionTutelaConvocatoria.PNG).

Vencido el término otorgado para que los terceros que consideraran tener injerencia en el asunto se pronunciaran, no se recibió escrito de intervención alguno.

1.5 Contestación de la parte accionada

El apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, contestó la demanda de tutela dentro de la oportunidad legal, solicitando negar el amparo, pues manifiesta que dicha entidad no se encuentra vulnerando ningún derecho de la accionante, toda vez que los empleos pertenecientes a la Planta Global son de carrera administrativa de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 790 de 2005, y bajo este entendido, los empleos de carrera deben ser provistos por concurso público según lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución.

Refiere que la administración y vigilancia del sistema específico de carrera administrativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, entidad que no ha realizado convocatorias públicas, por lo tanto, no existen listas de elegibles con las cuales se deban proveer esos empleos, y por ello la Aerocivil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.20.1.2. del Decreto 1083 de 2015, puede proceder con la provisión transitoria de empleos de carrera bajo la figura del encargo o nombramiento en provisionalidad.

Expediente: 11001-33-34-003-2020-00252-00
Demandante: Zaida Patricia Amaya Cárdenas
Demandado: Aeronáutica Civil
Acción de tutela – Sentencia

Señala que, agotado el procedimiento para el encargo, sin que ninguna de las personas en carrera cumpliera los requisitos exigidos, la Aerocivil, conforme a la facultad inmersa en el numeral 14 del artículo 9 del Decreto 260 de 2004, efectuó convocatorias internas dirigidas única y exclusivamente para la provisión temporal con nombramiento en provisionalidad de los cargos de la Entidad; proceso que no genera en ningún caso, derechos de carrera administrativa.

En el caso concreto de la accionante, refiere que se inscribió en las Convocatorias Internas que se detallan a continuación:

- Convocatoria Interna 3, la cual fue divulgada a través la intranet de la Entidad en la ruta Talento Humano, Convocatoria Interna y por correo a través de la cuenta provisionvacantes@aerocivil.gov.co, el 10 de junio de 2020, quien se inscribió para el empleo de Inspector de Seguridad Operacional Grado 29, con ubicación en el Grupo Certificación e Inspección de Aeródromos y Servicios Aeroportuarios (Operaciones).

El 02 de julio de 2020, se publicó el Listado de cumplimiento de requisitos de los inscritos en la referida Convocatoria, en el cual, el resultado para la señora Amaya Cárdenas fue:

Formación Académica: No cumple. La accionante no acredita título de Tecnología o Técnica Profesional en disciplina académica de alguno de los núcleos básicos del conocimiento señalados en el Manual de Funciones.

En cuanto a la Alternativa, el programa de Administración Pública pertenece al Núcleo Básico del Conocimiento - NBC de "Administración", el cual no es uno de los NBC requeridos para el empleo de Inspector de Seguridad Operacional Grado 29 - Grupo Certificación e Inspección de Aeródromos y Servicios Aeroportuarios (Operaciones); por eso, la certificación de fecha 19 de febrero de 2020, expedida por el Decano de Registro y Control Académico del Politécnico Gran Colombiano, no resulta válida para demostrar por un lado, la disciplina académica exigida, y por otro, para probar tres (3) años de educación superior.

En cuanto a la experiencia Requerida, se dispuso que no cumple, por no acreditar noventa y seis (96) meses de experiencia laboral en el sector de aviación civil en supervisión, inspección o certificación en temas de operaciones aeroportuarias, plan de emergencia o gestión de plataforma. Así, señaló que, al revisar la experiencia laboral acreditada, se determinó que la misma no se ajusta a lo requerido por el perfil del empleo a proveer, de conformidad con el requisito de experiencia establecido en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales.

Por último, se encontró el cumplimiento en cuanto los requisitos denominados como OTROS, como son: Curso Básico de Operaciones Aeroportuarias, Curso de Mantenimiento RAC 14, Curso Básico de SMS y

Expediente: 11001-33-34-003-2020-00252-00
Demandante: Zaida Patricia Amaya Cárdenas
Demandado: Aeronáutica Civil
Acción de tutela – Sentencia

Nivel A2 inglés (Marco Común Europeo de referencia para las lenguas) vigente.

El apoderado de la entidad, también aclaró que, conforme los parámetros establecidos para las Convocatorias Internas, la verificación de requisitos se realiza confrontando los documentos soporte que se encuentran en la Hoja de Vida del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP de cada servidor público a la fecha de la inscripción, la que corresponde a los dos (2) días hábiles siguientes a la publicación de la Convocatoria, que para el caso de la número 3, fueron los días 11 y 12 de junio del año en curso.

Por lo anterior, refiere que no le asiste razón al apoderado de la parte accionante al afirmar, en el hecho tercero del escrito de tutela, que “El cargo convocado, Inspector de Seguridad Operacional Grado 29- Grupo Aeródromos y Servicios Aeroportuarios es un CARGO ADMINISTRATIVO, tal y como se establece en el resultado de la evaluación, donde se señala que el NBC es la ADMINISTRACIÓN.”.

Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 790 de 2005, norma que establece que los empleos de la Aerocivil están agrupados en A. Cuerpo Administrativo, integrado por los empleos que tienen asignadas funciones administrativas o de apoyo al área misional; y B. Cuerpo Aeronáutico, integrado por los empleos que tienen asignadas funciones misionales relacionadas con el transporte aéreo que exigen la aplicación de procedimientos, técnicas y conocimientos profesionales especializados.

A su vez, menciona que el propósito del nivel Inspector de la Aviación Civil, el cual se describe en el artículo 1 del Decreto 127 de 2019, es 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, esto en concordancia con el artículo 3 del Decreto 127 de 2019, que establece las funciones de los empleos denominados Inspector de Seguridad Operacional.

En ese sentido, considera que de acuerdo con la definición de empleos de “carácter administrativo”, lo descrito en el artículo 9 de la Ley 1006 de 2006, no es aplicable a los empleos del nivel Inspector de Seguridad Operacional, toda vez que estos empleos no son del cuerpo administrativo, no pertenecen a los niveles Directivo, Asesor o Profesional y su propósito principal está enfocado a actividades misionales no administrativas.

Informa además que, frente al resultado del cumplimiento de requisitos de los inscritos en la Convocatoria Interna 3, la accionante presentó reclamación, que fue atendida por la Dirección de Talento Humano mediante comunicación 3100.145-2020018373 del 24 de agosto de 2020, en el sentido de confirmar el resultado de la valoración de la historia laboral.

Expediente: 11001-33-34-003-2020-00252-00
Demandante: Zaida Patricia Amaya Cárdenas
Demandado: Aeronáutica Civil
Acción de tutela – Sentencia

- Convocatoria Interna 4, la cual fue divulgada a través de la intranet de la Entidad en la ruta Talento Humano, Convocatoria Interna y por correo a través de la cuenta provisionvacantes@aerocivil.gov.co, el 02 de julio de 2020. Para dicha Convocatoria, la señora Zaida Patricia Amaya, se inscribió para el empleo de Inspector de Seguridad de la Aviación Civil Grado 30 con ubicación en el Grupo Inspección a la Seguridad de Aviación Civil y la Facilitación de la Dirección de Estándares de Servicios de Navegación Aérea y Servicios Aeroportuarios.

El 02 de septiembre de 2020, se publicó el Listado de cumplimiento de requisitos de los inscritos en la mencionada Convocatoria, en la cual el resultado para la accionante fue:

Formación Académica: Cumple. Para la validación de este requisito se aplicó la alternativa contemplada en el Manual de Funciones del empleo objeto de análisis, el cual establece: "Diploma bachiller y ciento veinte (120) meses de experiencia laboral relacionada con seguridad de la aviación civil realizando: actividades de control de calidad en Seguridad de la Aviación Civil o; actividades de seguridad de la aviación civil en cargos de dirección, administración o coordinación relacionados con la seguridad de la aviación civil en aeropuertos con operación regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad Especial de Aeronáutica Civil".

Refiere que, para efectos del requisito académico no fue posible validar la certificación de fecha 19 de febrero de 2020, emitida por el Politécnico Grancolombiano, por cuanto su contenido no permite establecer que la accionante haya cursado y aprobado 6 semestres de la carrera de Administración Pública.

En cuanto a la experiencia requerida, la tutelante no cumple, dado que no acredita los ciento veinte (120) meses de experiencia laboral relacionada con los aspectos antes descritos, para lo cual señaló que la certificación emitida por la Dirección de Talento Humano de fecha 03 de julio de 2020, obrante en la historia laboral de la accionante, evidencia los movimientos y funciones ejercidas durante su vinculación con la Aerocivil, de la que se extrae que la servidora pública cuenta con experiencia laboral relacionada desde el 26 de noviembre de 2010 hasta el 03 de febrero de 2019, periodo durante el cual se desempeñó en la Secretaría de Sistemas Operacionales, que corresponde a 8 años, 2 meses y 8 días, tiempo insuficiente para el cumplimiento del requisito, por cuanto son necesarios 10 años de experiencia laboral relacionada (120 meses), tal como lo exige el Manual de Funciones de Inspector Grado 30.

Así, no todo el tiempo laborado en la Entidad se pueda catalogar como experiencia laboral relacionada en los términos exigidos por el Manual de Funciones para el empleo convocado, por lo que manifiesta, no es cierta la afirmación contenida en el hecho 14 del escrito de tutela que señala "La señora ZAIDA PATRICIA AMAYA CÁRDENAS acredita como

experiencia dentro de la AERONÁUTICA CIVIL – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL una experiencia total de diecinueve (19) años, tres (3) meses y veintiún (21) días antigüedad, desempeñado funciones que están relacionadas en los manuales”.

Por último, se encontró el incumplimiento en cuanto los requisitos denominados como OTROS, pues la accionante no acreditó la totalidad de los cursos requeridos en el Manual de Funciones para el empleo, concretamente el Curso de Seguridad de las Líneas Aéreas.

En consecuencia, señala que no le es dable a los ciudadanos, servidores o contratistas de la Entidad exigir nombramientos o ascensos directos en la planta de personal sin que obre previamente la realización del concurso respectivo, y que la vinculación de personal mediante nombramiento provisional en las vacantes existentes en la planta de personal, es una facultad de la Administración que puede ejercer con la persona que cumpla los requisitos determinados en el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales, una vez agotado el orden de provisión de empleos y verificado que no existe personal de carrera que cumpla con los requisitos para ser encargado, lo cual no corresponde a la situación de la tutelante.

Informa además que, la accionante se encuentra nombrada en provisionalidad en el empleo de Auxiliar V Grado 13 del Grupo de Carrera Administrativa de la Dirección de Talento Humano y a la fecha no ha adquirido el derecho a ser nombrada en el empleo de Inspector de Seguridad Operacional Grado 29 con ubicación en el Grupo Certificación e Inspección de Aeródromos y Servicios Aeroportuarios (Operaciones), ni en el de Inspector de Seguridad de la Aviación Civil Grado 30 con ubicación en el Grupo Inspección a la Seguridad de Aviación Civil y la Facilitación de la Dirección de Estándares de Servicios de Navegación Aérea y Servicios Aeroportuario, toda vez que no ha superado un concurso público de méritos de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, como ente encargado de la administración y vigilancia de los sistemas específicos de carrera.

Adicionalmente, refiere que la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas no cumple los requisitos previstos en el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Entidad, respecto de los empleos a los que se inscribió en las Convocatorias Internas 3 y 4, por lo que, no hay lugar a que se efectúe valoración adicional alguna.

2. CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela se ejerce para reclamar de la jurisdicción, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando se vean amenazados o vulnerados por cualquier acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, mediante un procedimiento preferente y sumario.

2.1 Problema jurídico a resolver

¿La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y libre acceso a cargos públicos de la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas, debido a la falta exclusión del proceso de selección interno contenido en las convocatorias numero 3 y 4, por incumplimiento de requisitos mínimos para el desempeño de los cargos optados?

2.2 Derecho al debido proceso

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹, respecto al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, ha dispuesto que se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución, definido como: “**(i)** el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, **(ii)** que guarda relación directa o indirecta entre sí, y **(iii)** cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto que, con dicha garantía se busca “**(i)** asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, **(ii)** la validez de sus propias actuaciones y, **(iii)** resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”²

Del mismo modo, ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, así: “**(i)** ser oído durante toda la actuación, **(ii)** a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, **(iii)** a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, **(iv)** a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, **(v)** a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, **(vi)** a gozar de la presunción de inocencia, **(vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, **(viii)** a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y **(ix)** a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”³

En este orden de ideas concluyó la Corte que, cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

De acuerdo a lo expuesto, el debido proceso administrativo, consagrado como derecho fundamental, se convierte en una manifestación del

¹ Sentencia C -214 de 1994.

² Sentencia C-214 de 1994, citada en sentencia T-010 de 2017.

³ *Ibíd.*

principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente establecida en la ley, como también las funciones que les corresponden cumplir y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión; pues el papel de dicho derecho no es cumplir con las funciones descritas, sino que además, es un medio imprescindible para la realización de los demás derechos constitucionales.

Así las cosas, para determinar si se ha vulnerado el debido proceso en la actuación administrativa, el Juez constitucional tiene el deber de revisar el trámite establecido por el legislador en cada caso, para calificar si las etapas, tiempos y formalidades han sido acatadas por la entidad observando la efectividad el derecho sustancial, permitiéndosele al administrado hacer uso de los recursos e instrumentos existentes en cada trámite en particular, de modo tal, que si se ha desconocido lo anterior, es procedente la acción de tutela para amparar el derecho fundamental.

2.3 Derecho a la igualdad

El artículo 13 de la Constitución Política, señala que en Colombia todas las personas son iguales ante la ley y por lo tanto deben recibir el mismo trato y las mismas garantías sin ningún tipo de discriminación por cuestiones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

La Corte Constitucional ha reconocido que se trata de un principio complejo del Estado Social de Derecho, así, en una de las dimensiones en las que ha procedido al estudio de este principio/derecho/garantía, ha sostenido que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos (T-030 de 2017), en consecuencia, afirma que *“el derecho a la igualdad se vulnera cuando sin motivos constitucionalmente legítimos se otorga un trato preferencial o se consagran discriminaciones a personas que están en situaciones fácticas y jurídicas semejantes, y por lo tanto, se encuentran en igualdad de condiciones.”*⁴

En los anteriores términos, alegar la violación del derecho a la igualdad, supone demostrar que, pese a estar en la misma situación fáctica o jurídica que otras personas, se ha recibido un trato diferente, pues no resulta válido afirmar que se ha recibido un trato desigual, cuando no hay una situación concreta de la que puede inferirse tal manifestación, en otras palabras, se requiere la comparación del trato recibido por quien alega la vulneración, con otro, en el que se haya obrado de manera diferente pese a estar en situaciones semejantes, en términos de la Corte, se requiere *“la existencia de grupos o personas comparables, esto es que se encuentren en iguales circunstancias o en situaciones donde las semejanzas son más relevantes que las diferencias”*.

2.4 Acceso a la carrera Administrativa a través del mérito

⁴ Sentencia T-047 de 2002.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que, de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la Constitución, la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y que ofrece estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el acenso al servicio público.⁵ Por lo que, la finalidad de la carrera es que el Estado pueda “*contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública.*”⁶.

Así, la carrera administrativa se constituye en el mecanismo preferente para el acceso y la gestión de los empleos públicos, en donde quien supere satisfactoriamente las etapas del concurso de méritos adquiere un derecho subjetivo de ingreso al mismo, exigible tanto frente a la Administración como a los funcionarios públicos que están desempeñando el cargo ofertado en provisionalidad⁷.

2.4.1 Alcance de la tutela en los concursos de méritos

La Corte Constitucional en sentencia T- 441 de 2017, se pronunció respecto de la procedencia excepcional de la tutela contra actos administrativos que reglamentan un concurso de méritos y señaló:

“En la Sentencia SU-913 de 2009, se analizó el tema de la procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos de quienes participan en concurso de méritos (...)

Sin embargo, se debe advertir que la sentencia citada es anterior a la expedición de la Ley 1437 de 2011,⁸ razón por la cual corresponde a esta Corporación dilucidar si con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) el mecanismo ordinario de protección de los derechos de los participantes en concursos de méritos, gozan de idoneidad y eficacia para proteger los derechos fundamentales.

En línea con lo anterior, la Ley 1437 de 2011, establece en el artículo 137 que “(t)oda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general (...)”. Adicionalmente, en su artículo 138 contempla que “(t)oda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma

⁵ C-049 de 2006, T-319 de 2014, citadas en sentencia T-682 de 2016.

⁶ SU446 de 2011.

⁷ Sentencia T-373 de 2017.

⁸ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se restablezca el derecho (...). Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo (...)"

Luego, en el artículo 229, se establece que "en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo". Por último, en el literal b), del numeral 4° del artículo 231 del mismo Código, consagra la procedencia de la suspensión provisional del acto administrativo, cuando "existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios".

(...)

No obstante lo anterior, respecto de la procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos, esta Corporación ha señalado que existen, al menos, dos excepciones que tornan procedente la acción de tutela para cuestionar actos administrativos:⁹ (i) cuando pese a la existencia de un mecanismo judicial idóneo, esto es, adecuado para resolver las implicaciones constitucionales del caso, el mismo no goza de suficiente efectividad para la protección de los derechos fundamentales invocados como amenazados a la luz del caso concreto;¹⁰ o (ii) cuando se trata de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, que implica una situación de amenaza

⁹ Sentencia T-798 de 2013.

¹⁰ Ver por ejemplo las siguientes sentencias: T-100 de 1994, en esta ocasión, la Sala Cuarta de Revisión precisó respecto de la procedibilidad de la acción de tutela lo siguiente: "cuando el juez de tutela halle que existe otro mecanismo de defensa judicial aplicable al caso, debe evaluar si, conocidos los hechos en los que se basa la demanda y el alcance del derecho fundamental violado o amenazado, resultan debidamente incluidos TODOS los aspectos relevantes para la protección inmediata, eficaz y COMPLETA del derecho fundamental vulnerado, en el aspecto probatorio y en el de decisión del mecanismo alterno de defensa. Si no es así, si cualquier aspecto del derecho constitucional del actor, no puede ser examinado por el juez ordinario a través de los procedimientos previstos para la protección de los derechos de rango meramente legal, entonces, no sólo procede la acción de tutela, sino que ha de tramitarse como la vía procesal prevalente. Así como la Constitución no permite que se suplante al juez ordinario con el de tutela, para la protección de los derechos de rango legal, tampoco permite que la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales, sea impedida o recortada por las reglas de competencia de las jurisdicciones ordinarias". Luego, en la Sentencia T-046 de 1995, la Corte analizó el caso de una empresa industrial y comercial del Estado, cuyos empleados son trabajadores oficiales, y a pesar de no estar obligada a hacerlo, realiza un concurso de méritos para proveer un cargo. El actor obtiene el primer lugar entre los participantes y es nombrado provisionalmente en el cargo, mediante contratos temporales. Posteriormente, se le informó que no había partida presupuestal para su nombramiento y, finalmente, en su lugar se nombró a otra persona que no había participado en el concurso. La Sala encontró que las acciones contencioso administrativas no eran idóneas para proteger los derechos del actor y procedió a tutelar sus derechos por considerar que la administración había desconocido el principio de buena fe, al iniciar un procedimiento de concurso y posteriormente, no haber proveído el cargo de conformidad con sus resultados.

de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible.¹¹

Con fundamento en lo anterior, el juez de tutela debe realizar el análisis de la petición, para determinar los casos en que se presentan las excepciones que refiere el pronunciamiento de la Corte Constitucional.

2.5 Naturaleza Subsidiaria de la acción de tutela

La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política es un instrumento de defensa judicial dotado de un carácter **subsidiario y residual**, en virtud del cual, es posible, obtener el amparo inmediato de los derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente previstos por el legislador.

En sentencia T-022 de 2017, la Corte Constitucional precisó:

“3.3.2. El carácter subsidiario y residual, significa entonces que solo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. A este respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que “esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

3.3.3. Bajo esa orientación, se entiende que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”¹².

3.3.4. Así las cosas, los conflictos jurídicos en los que se alegue la vulneración de derechos fundamentales, en principio, deben ser resueltos a través de los distintos medios ordinarios de defensa previstos en la ley para estos efectos, y solo ante la ausencia de dichos mecanismos o cuando los mismos no resulten idóneos o eficaces para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable es procedente acudir, de manera directa, a la acción de tutela...”

¹¹ Este amparo es eminentemente temporal, como lo dispone el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: “En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

¹² Consultar, entre otras, las sentencias SU-544 de 2001, T-599 de 2002, T-803 de 2002, T-273 de 2006, T-093 de 2008, SU-037 de 2009, T-565 de 2009, T-424 de 2010, T-520 de 2010, T-859 de 2010, T-1043 de 2010, T-076 de 2011, T-333 de 2011, T-377A de 2011, T-391 de 2013, T-627 de 2013 y T-502 de 2015.

Así mismo, en la sentencia SU-553 de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional recordó que la acción de tutela procede de manera excepcional para proteger los derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados **con ocasión de la expedición de actos administrativos en materia de concursos de méritos** y, por tanto, sólo resulta procedente en dos supuestos: (i) cuando el medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental, lo que se traduce en un claro perjuicio para el actor; y (ii) cuando se ejerce la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.6 Del caso en concreto

Conforme lo expuesto en precedencia, se tiene que la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas, acudió a este mecanismo constitucional con el propósito de obtener la protección a sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y libre acceso a cargos públicos, toda vez que, la entidad demanda desconoció el principio de legalidad al ser excluida, por el no cumplimiento de requisitos, de las Convocatorias Internas 3 y 4, adelantadas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, para la provisión de vacantes definitivas y temporales a través de nombramiento provisional, según lo sostiene en el escrito de tutela.

Entonces, procede el Despacho a determinar si en el asunto, el actuar de la autoridad accionada atentó, o no, en contra de los derechos fundamentales de la accionante. Para ello, se estudiarán las pruebas allegadas al plenario.

2.6.1 Hechos probados jurídicamente relevantes

- Mediante Convocatoria Interna número 3, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, una vez agotado el procedimiento de encargos, convocó la provisión de vacantes definitivas y temporales a través de **nombramiento provisional**, entre otros, el siguiente empleo:

NIVEL INSPECTOR:

EMPLEOS A PROVEER 1 (uno), DENOMINACIÓN DE EMPLEO Inspector de Seguridad Operacional GRADO 29, DEPENDENCIA Grupo Certificación e Inspección de Aeródromos y Servicios Aeroportuarios (Operaciones).

PROPÓSITO DEL EMPLEO Mejorar los niveles de seguridad operacional del transporte aéreo y fomentar la cobertura y el crecimiento de la aviación civil en asuntos relativos a Aeródromos en la especialidad de Operaciones Aeroportuarias, Plan de emergencia, gestión de plataforma; ejecutar Inspección, Vigilancia, Control y Certificación en los aeropuertos públicos y privados del país en la especialidad de Operaciones Aeroportuarias, Plan de emergencia, gestión de plataforma.

REQUISITOS

Expediente: 11001-33-34-003-2020-00252-00
Demandante: Zaida Patricia Amaya Cárdenas
Demandado: Aeronáutica Civil
Acción de tutela – Sentencia

Estudios: Título de Tecnología o Técnica Profesional en disciplina académica del núcleo básico del conocimiento en: Arquitectura y Afines; Ingeniería Ambiental, Sanitaria y Afines; Ingeniería Civil y Afines; Ingeniería de Sistemas, Telemática y Afines; Ingeniería Eléctrica y Afines; Ingeniería Electrónica, Telecomunicaciones y Afines; Ingeniería Industrial y Afines o Ingeniería Mecánica y Afines.

Experiencia: Noventa y seis (96) meses de experiencia laboral en el sector de aviación civil en supervisión o inspección o certificación en temas de operaciones aeroportuarias, plan de emergencia o gestión de plataforma.

Otros:

1. Tarjeta o matrícula profesional vigente en los casos requeridos por la ley.
2. Curso Básico de Operaciones Aeroportuarias.
3. Curso de Mantenimiento RAC 14.
4. Curso Básico de SMS.
5. Nivel A2 inglés (Marco Común Europeo de referencia para las lenguas) vigente.

(...)

MANUAL DE FUNCIONES

Res. 01971 – 05/07/2019 Pág. 465 – Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos pertenecientes al nivel Inspector de la Aviación Civil.

Además, en dicho acto administrativo, la entidad resaltó los siguiente:

*“Este proceso **NO GENERA** en ningún caso, derechos de carrera administrativa, toda vez que se trata de la provisión transitoria de empleos vacantes a través de nombramiento provisional, ni genera para la Aeronáutica Civil **obligación de vinculación**, dado que dicho nombramiento es una facultad de la Administración definida en el artículo 23 del Decreto 790 de 2005. (Negritas y mayúsculas del texto original) (archivo 20PruebasConvocatoria3.pdf).*

- La anterior Convocatoria fue difundida a través de correo electrónico del 10 de junio de 2020, indicando que la inscripción podría realizarse dentro de los dos (2) días hábiles siguientes (archivo 28PruebasCorreoAvisoConvocatoria3.pdf).

- El 02 de julio de 2020, se publicó el Listado de cumplimiento de requisitos de los inscritos en la referida Convocatoria, en el cual el resultado para la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas fue:

FORMACIÓN ACADÉMICA:

Expediente: 11001-33-34-003-2020-00252-00
Demandante: Zaida Patricia Amaya Cárdenas
Demandado: Aeronáutica Civil
Acción de tutela – Sentencia

Aporta certificado terminación de materias de 6 semestre durante el periodo 2019-2 correspondiente a la carrera de Administración Pública del Politécnico Grancolombiano del 19/02/2020.

(NBC: Administración) – No cumple, la profesión no está dentro de los núcleos del perfil de estudios requeridos para el empleo.

EXPERIENCIA REQUERIDA:

No acredita la experiencia requerida para el empleo.

REQUISITO OTROS:

1. Tarjeta o matrícula profesional vigente en los casos requeridos por la ley. - No Cumple
2. Curso Básico de Operaciones Aeroportuarias. - Cumple
3. Curso de Mantenimiento RAC 14. - Cumple
4. Curso Básico de SMS. - Cumple
5. Nivel A2 inglés (Marco común europeo de referencia para las lenguas) vigente – Cumple (archivo 26PruebasListadoCumplimientoRequisitosMinimosConvocatoria3.pdf Y 30PruebasCorreoListadoCumplimientoRequisitosConvocatoria3.pdf).

- De conformidad con la Resolución 1971 del 05 de julio de 2019, por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencia Laborales para los empleos pertenecientes al nivel inspector de la Aviación Civil, los requisitos de formación académica y experiencia para el desempeño del cargo de Inspector de Seguridad Operacional, Grado 29, de la entidad accionada, corresponden a lo contemplados en la Convocatoria Interna número 3, antes señalada, así:

VII. REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA	
Estudio	Experiencia
<i>Titulo de Tecnología o Técnica Profesional en disciplina académica del núcleo básico del conocimiento en: Arquitectura y Afines; Ingeniería Ambiental, Sanitaria y Afines; Ingeniería Civil y Afines; Ingeniería de Sistemas, Telemática y Afines; Ingeniería Eléctrica y Afines; Ingeniería Electrónica, Telecomunicaciones y Afines; Ingeniería Industrial y Afines o Ingeniería Mecánica y Afines.</i>	<i>Noventa y seis (96) meses de experiencia laboral en el sector de aviación civil en supervisión o inspección o certificación en temas de operaciones aeroportuarias, plan de emergencia o gestión de plataforma.</i>

(archivo 22PruebasManualPerfillInspectorGrado29.pdf).

- Igualmente, mediante Convocatoria Interna número 4, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, una vez agotado el procedimiento de encargos, convocó la provisión de vacantes definitivas

y temporales a través de **nombramiento provisional**, entre otros, el siguiente empleo:

“Inspector de Seguridad de la Aviación Civil Nivel 53 Grado 30 – Grupo de Inspección a la seguridad de aviación civil y la facilitación - Dirección Estándares de Servicios de Navegación Aérea y Servicios Aeroportuarios.

PROPÓSITO DEL EMPLEO

Verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad de la aviación civil - AVSEC, dispuestas para la prevención de actos de interferencia ilícita en aeródromos, aeronaves e instalaciones aeronáuticas, a través de actividades de control de calidad AVSEC, de conformidad con las disposiciones contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia -RAC- y demás normatividad vigente en la materia, en armonía con los principios de la Facilitación-FAL.

REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA

Estudio: Título Tecnólogo o Técnico Profesional en disciplinas académicas del Núcleo Básico del Conocimiento - NBC en: Agronomía; Zootecnia; Enfermería; Medicina; Salud Pública; Antropología. Artes Liberales; Ciencia Política, Relaciones Internacionales; Derecho y Afines; Psicología; Sociología, Trabajo Social y Afines; Administración: Economía; Ingeniería Administrativa y Afines: Ingeniería Agrícola, Forestal y Afines; Ingeniería Agroindustrial, Alimentos y Afines; Ingeniería Agronómica, Pecuaria y Afines; Ingeniería Ambiental, Sanitaria y Afines; Ingeniería Civil y Afines; Ingeniería de Sistemas, Telemática y Afines; Ingeniería Eléctrica y Afines; Ingeniería Electrónica. Telecomunicaciones y Afines; Ingeniería Industrial y Afines o Ingeniería Mecánica y Afines.

Sesenta y seis (66) meses de experiencia laboral relacionada con seguridad de la aviación civil realizando: actividades de control de calidad en Seguridad de la Aviación Civil en: aeropuertos con operación comercial regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o actividades de seguridad de la aviación civil en cargos de dirección, administración o coordinación relacionados con la seguridad de la aviación civil en aeropuertos con operación comercial regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

OTROS

- 1. Curso Básico para Operadores de Seguridad de la Aviación Civil.*
- 2. Curso de Supervisor Operativo de Seguridad de la Aviación Civil.*
- 3. Curso de Control de Calidad de la Seguridad de la Aviación Civil.*
- 4. Curso de Seguridad de las Líneas Aéreas.*
- 5. Curso de Gestión de Crisis por Actos de interferencia Ilícita. Estos cursos o su(s) equivalente(s) dictados por: el Centro de Estudios*

Expediente: 11001-33-34-003-2020-00252-00
Demandante: Zaida Patricia Amaya Cárdenas
Demandado: Aeronáutica Civil
Acción de tutela – Sentencia

Aeronáuticos -CEA de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, o quien haga sus veces, la Organización de Aviación Civil Internacional - OACI o Escuelas reconocidas por la OACI o por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. 6. Nivel A2 inglés (Marco Común Europeo de referencia para las lenguas), vigente.

ALTERNATIVA

Diploma de bachiller

Ciento veinte (120) meses de experiencia laboral relacionada con seguridad de la aviación civil realizando: actividades de control de calidad en Seguridad de la Aviación Civil en: aeropuertos con operación comercial regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o; actividades de seguridad de la aviación civil en cargos de dirección, administración o coordinación relacionados con la seguridad de la aviación civil en aeropuertos con operación comercial regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

(...)

MANUAL DE FUNCIONES

Res. 1971 – 05/07/2019 Pág. 492, 493, 494 - GRUPO DE INSPECCIÓN A LA SEGURIDAD DE AVIACIÓN CIVIL Y LA FACILITACIÓN (AVSEC)"

Además, en dicho acto administrativo, la entidad resaltó los siguiente:

*"Este proceso **NO GENERA** en ningún caso, derechos de carrera administrativa, toda vez que se trata de la provisión transitoria de empleos vacantes a través de nombramiento provisional, ni genera para la Aeronáutica Civil **obligación de vinculación**, dado que dicho nombramiento es una facultad de la Administración definida en el artículo 23 del Decreto 790 de 2005. (Negritas y mayúsculas del texto original) (archivo 21PruebasConvocatoria4.pdf).*

- El 02 de septiembre de 2020, se publicó el Listado de cumplimiento de requisitos de los inscritos en la referida Convocatoria 4, en el cual el resultado para la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas fue:

FORMACIÓN ACADÉMICA:

Bachiller académico del 26/03/1996 – Se aplica alternativa con Diploma de Bachiller.

Aporta certificación de fecha 19/02/2020 expedida por el Politécnico Grancolombiano, pero en dicho documento no se establece que haya cursado y aprobado 6 semestres de la carrera de Administración Pública,

Expediente: 11001-33-34-003-2020-00252-00
Demandante: Zaida Patricia Amaya Cárdenas
Demandado: Aeronáutica Civil
Acción de tutela – Sentencia

en consecuencia, esta certificación no es válida para acreditar título de tecnólogo o técnico profesional.

EXPERIENCIA REQUERIDA:

Aporta 8 años, 2 meses y 8 días de experiencia laboral relacionada con el Manual de Funciones – No cumple.

REQUISITO OTROS:

Curso de seguridad de las líneas aéreas – No Cumple (archivos 27PruebasListadoCumplimientoRequisitosMinimosConvocatoria4.pdf y 31PruebasCorreoListadoCumplimientoRequisitosConvocatoria4.pdf).

- De conformidad con la Resolución 1975 del 05 de julio de 2019, por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencia Laborales para los empleos pertenecientes al nivel inspector de la Aviación Civil, los requisitos de formación académica y experiencia, así como las funciones o propósito del empleo para el cargo de Inspector de Seguridad de la Aviación Civil, Grado 30, de la entidad accionada, corresponden a lo contemplados en la Convocatoria Interna número 4, antes señalada, así:

IV. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ESENCIALES
<p>1. Elaborar procedimientos valoración en materia de seguridad de la aviación civil y la facilitación, de acuerdo con la normatividad vigente.</p> <p>2. Archivar y mantener actualizados los documentos emitidos como resultado de las actividades de control de calidad, tales como informes, Planes de medidas correctivas – PMC, así como los registros de certificación del factor humano, conceptos técnicos, reportes y demás información de carácter sensitivo en materia de seguridad de la aviación civil y la facilitación.</p> <p>3. Formular la metodología para el análisis de las evaluaciones de riesgo, realizar el análisis correspondiente de los resultados y requerir la aplicación de las medidas necesarias orientadas a la mitigación de estos.</p> <p>4. Recibir y analizar los reportes de los eventos de seguridad de la aviación civil generados por la industria y emitir recomendaciones para mitigar el impacto en la seguridad de la aviación civil.</p> <p>5. Recopilar y analizar la información y elaborar los reportes sobre actos de interferencia ilícita para remitirlos a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).</p> <p>6. Proyectar conceptos en estudios relativos a la seguridad de la aviación civil y la facilitación, con fundamento en la normatividad vigente.</p> <p>7. Proyectar propuesta de ajustes a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC y a los programas aplicables a la seguridad de la aviación civil y la facilitación, así como a los demás documentos que los desarrollan y complementan, con ocasión de las enmiendas a los Anexos y documentos de orientación emitidos por la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI y cuando la autoridad aeronáutica lo considere pertinente.</p> <p>8. Participar en los procesos de actualización estallidos en el programa de instrucción y entrenamiento propuestos por la Secretaría de Seguridad</p>

Operacional y de la Aviación Civil, para los inspectores de Seguridad de la Aviación Civil.

9. *Proyectar y difundir comunicados a la Industria Aeronáutica, para la adopción de medias tendientes a la prevención de hechos que puedan afectar la seguridad de la aviación civil y el normal funcionamiento de la aviación civil.*

10. *Utilizar las herramientas dispuestos por la entidad, para dar cumplimiento a la normativa vigente relacionada con el Sistema Integrado de Gestión, orientadas a la mejora continua del proceso del área.*

11. *Las demás funciones que le asigne el superior inmediato que correspondan a la naturaleza del cargo.*

VII. REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA

Estudio	Experiencia
Título Tecnólogo o Técnico Profesional en disciplinas académicas del Núcleo Básico del Conocimiento - NBC en: Agronomía; Zootecnia; Enfermería; Medicina; Salud Pública; Antropología. Artes Liberales; Ciencia Política, Relaciones Internacionales; Derecho y Afines; Psicología; Sociología, Trabajo Social y Afines; Administración; Economía; Ingeniería Administrativa y Afines; Ingeniería Agrícola, Forestal y Afines; Ingeniería Agroindustrial, Alimentos y Afines; Ingeniería Agronómica, Pecuaria y Afines; Ingeniería Ambiental, Sanitaria y Afines; Ingeniería Civil y Afines; Ingeniería de Sistemas, Telemática y Afines; Ingeniería Eléctrica y Afines; Ingeniería Electrónica. Telecomunicaciones y Afines; Ingeniería Industrial y Afines o Ingeniería Mecánica y Afines.	Sesenta y seis (66) meses de experiencia laboral relacionada con seguridad de la aviación civil realizando: actividades de control de calidad en Seguridad de la Aviación Civil en: aeropuertos con operación comercial regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o actividades de seguridad de la aviación civil en cargos de dirección, administración o coordinación relacionados con la seguridad de la aviación civil en aeropuertos con operación comercial regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

ALTERNATIVAS

Estudio	Experiencia
Diploma de bachiller	Ciento veinte (120) meses de experiencia laboral relacionada con seguridad de la aviación civil realizando: actividades de control de calidad en Seguridad de la Aviación Civil en: aeropuertos con operación comercial regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o; actividades de seguridad de la aviación civil en cargos de dirección, administración o coordinación relacionados con la seguridad de la aviación civil en aeropuertos con operación comercial regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

(archivo 23PruebasManualPerfillInspectorGrado30.pdf).

- Como documentos soporte en las dos convocatorias, la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas presentó los siguientes:

i) Certificación expedida por el Politécnico Grancolombiano, de fecha 19 de febrero de 2020, en la cual se indica que, la hoy tutelante “*Cursó materias de 6 semestres durante el periodo 2019-2 correspondiente a la carrera de **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** en la jornada virtual.*” (Negritas y mayúsculas del texto original) (archivo 24PruebasCertificacionEstudios.pdf).

ii) Certificación expedida por la directora de Talento Humano de la Aeronáutica Civil, de fecha 03 de julio de 2020, en la cual indica que, la hoy accionante se encuentra vinculada en dicha entidad desde el 15 de mayo de 2001, desempeñando el cargo de Auxiliar V Grado 13 en distintas áreas y dependencia de la entidad. Particularmente, y en lo relacionado con Sistemas Operacionales, SMS y la seguridad del SINEA, sistemas de gestión y seguridad aeroportuaria, dicha entidad certificó lo siguiente:

Fue ubicada mediante Resolución 6304 de 25 de noviembre de 2010 y Acta No. 00542 de 26 de noviembre de 2010, en la Secretaría de Sistemas Operacionales, entre el 2010 y el 2012 fue comisionada para ejercer el cargo de Secretario de Sistemas Operacionales y posteriormente reubicada, mediante Resolución 01125 de 04 de marzo de 2014, en el Grupo de Estudios y Proyectos de Seguridad Aeroportuaria.

Luego, por Resolución 01125 de 04 de marzo de 2014 y Acta 00085 de 11 de marzo de 2014, fue ubicada en el Grupo de Estudios y Proyectos de Seguridad Aeroportuaria.

Mediante Resolución 03901 de 24 de julio de 2014 y Acta 00234 de 12 de agosto de 2014, volvió a ser ubicada en la Secretaría de Sistemas Operacionales y reubicada mediante Resolución 1438 de 17 de junio de 2015 y Acta 00449 de 30 de junio de 2015, en el Grupo Seguridad Operacional de la Secretaria de Seguridad Aérea.

El 03 de octubre de 2016, según Resolución 02922 de 03 de octubre de 2016 y Acta 00509 de 19 de octubre de 2016, fue ubicada en la Secretaria de Seguridad Aérea y ubicada nuevamente mediante Resolución 02625 de 31 de agosto de 2017 y Acta 00520 de 01 de septiembre de 2017, en la Secretaria de Seguridad Operacional y de la Aviación Civil, hasta el 03 de febrero de 2019, cuando fue ubicada en el Grupo de Carrera Administrativa de la Dirección de Talento Humano (archivo 25PruebasCertificacionExperiencia.pdf).

2.6.2 Análisis probatorio y jurídico

Advierte el Despacho en primer lugar que, de acuerdo a lo pretendido por la accionante, como es: realizar una nueva valoración de la

experiencia requerida para el cargo de Inspector de Seguridad Operacional, Grado 29, Grupo Certificación e Inspección de Aeródromos y Servicios Aeroportuarios (Operaciones), dentro de la convocatoria interna número 3, así como, realizar una nueva valoración de la formación académica y experiencia requerida para el cargo de Inspector de Seguridad de la Aviación Civil, Nivel 53, Grado 30, Grupo de Inspección a la Seguridad de Aviación y la Facilitación, dentro de la convocatoria interna número 4; **la presenta acción de tutela se torna improcedente**, pues en realidad lo que se busca es atacar la legalidad de actos administrativos emitidos por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en relación con el procedimiento interno por ella establecido para la provisión de cargos con vacancia temporal o definitiva, respecto de los cuales no se ha efectuado concurso de méritos y previo agotamiento de la posibilidad de encargo en los mismos; es decir, para la provisión de esos empleos en **provisionalidad**.

Al respecto, es relevante indicar que en virtud de lo establecido en el artículo 125 de la Constitución Política y el artículo 23 de la Ley 909 de 2004¹³, existe la prohibición constitucional y legal de ingresar o ascender a los cargos de carrera administrativa mediante procesos diferentes a los señalados en la Ley; es decir, el concurso de méritos.

En tal sentido, quienes cumplan con los requisitos de ley, además de los establecidos en el manual específico de funciones y aquellos determinados por la entidad, podrán ser designados en empleos clasificados como de carrera administrativa, previa superación del **concurso de méritos** y la correspondiente superación del respectivo período de prueba.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley 909 de 2004 establece que “los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos serán provistos en forma provisional solo por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con servidores públicos de carrera”.

Así las cosas, **los nombramientos provisionales se constituyen en un mecanismo de carácter excepcional y transitorio** que permite proveer temporalmente un empleo de carrera administrativa, con personal **que no fue seleccionado mediante el sistema de mérito**, con fundamento en unas causales específicamente señaladas en la norma, siempre que no haya empleados de carrera que cumplan con los requisitos para ser encargados.

El respecto, el Decreto 1083 de 2015¹⁴, establece:

¹³ “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”

¹⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

“ARTÍCULO 2.2.5.3.1 *Provisión de las vacancias definitivas. Las vacantes definitivas en empleos de libre nombramiento y remoción serán provistas mediante nombramiento ordinario o mediante encargo, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo.*

Las vacantes definitivas en empleos de carrera se proveerán en periodo de prueba o en ascenso, con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, de conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2004 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera, según corresponda.

Mientras se surte el proceso de selección, el empleo de carrera vacante de manera definitiva podrá proveerse transitoriamente a través de las figuras del encargo o del nombramiento provisional, en los términos señalados en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto Ley 760 de 2005 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera.

(...)” (Negrillas del Despacho)

Conforme a lo expuesto, se puede concluir que, en el evento de existir vacancias temporales o definitivas en empleos considerados de carrera administrativa, la figura del encargo se debe aplicar para los empleados públicos con derechos de carrera administrativa, y, por tanto, el nombramiento en provisionalidad procede, siempre que dentro de la planta de personal de la entidad no haya empleados con derechos de carrera administrativa que cumplan con los requisitos para ser encargados.

Adicionalmente, se debe destacar que, si bien las entidades tienen la facultad legal para proveer transitoriamente sus empleos de carrera que se encuentran en vacancia definitiva o temporal a través del encargo y excepcionalmente a través del nombramiento en provisionalidad, deben en todo caso salvaguardar el derecho preferencial que otorga la carrera a sus titulares, al tenor de lo señalado en los artículos 24 y 25 de la Ley 909 de 2004 o en las reglas especiales de cada régimen específico, con el fin de proveer esas vacantes.

En este contexto, **en el presente caso no nos encontramos en el marco de protección a derechos de carrera o libre acceso a cargos públicos**, pues como se indicó, las convocatorias atacadas no comportan la característica de concurso de méritos como mecanismo constitucional y legal para el acceso al empleo público, sino por el contrario al ejercicio de la facultad de la entidad, como nominador, de proveer de manera excepcional los cargos con vacancia temporal o definitiva, mediante nombramiento en provisionalidad, bajo el entendido que dentro de la planta de personal no haya empleados con derechos de carrera administrativa que cumplan con los requisitos para ser encargados.

Así entonces, **no puede pretender la tutelante que se apliquen las reglas jurisprudenciales que en materia de acción de tutela ha establecido la**

Corte Constitucional, en relación con la protección excepcional de derechos fundamentales respecto a los concursos de méritos, y concretamente frente a actos administrativos emitidos en dicho procedimiento.

No obstante, al margen de la discusión relativa al libre acceso a cargos públicos que reclama la accionante, debe indicarse que, en el presente caso, los actos administrativos que deciden sobre cumplimiento de requisitos habilitantes dentro de las Convocatorias Internas ya referidas constituyen decisiones definitivas respecto de la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas, y en ese sentido, esta puede acudir a los medios ordinarios de control establecidos para el efecto.

Se reitera que, examinadas las pruebas obrantes en el expediente, la accionante no demuestra un riesgo inminente, la existencia de sujetos de especial protección constitucional, la afectación del mínimo vital o el menoscabo de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, las cuales harían procedente la acción constitucional en los términos planteados.

Al efecto, la tutelante tampoco sustenta el perjuicio irremediable, más aún si se tiene en cuenta que, por mandato constitucional y legal la provisión de cargos y por ende la protección constitucional en estos casos se da respecto de los procesos de selección por concurso de méritos, situación que no ocurre en el presente caso, conforme se explicó en párrafos anteriores.

Por lo anterior, resultaba necesario determinar la existencia cierta y concreta de un daño irreversible, circunstancia que no se acreditó, así como **tampoco se constató ninguna de las demás circunstancias por las que la Corte Constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela**, como es la existencia de sujetos de especial protección constitucional o la afectación del mínimo vital, pues se advierte que la tutelante se encuentra laborando, así como tampoco el menoscabo de la dignidad humana expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud.

Así, el Despacho encuentra que, con la presente acción de tutela se pretende sustituir los medios ordinarios con que cuenta la accionante (medio de control de nulidad y restablecimiento y nulidad), los cuales resultan eficaces e idóneos para debatir la legalidad de los actos administrativos cuestionados, bajo el entendido que debe ser dentro del proceso judicial que se califique lo relativo a la ilegalidad configurada en el alegado error en el Núcleo Básico de Conocimiento exigido para desempeñar el cargo de Inspector de Seguridad Operacional Grado 29 – Grupo Aeródromos y Servicios Aeroportuarios, aspecto respecto del cual además, se estaría discutiendo la legalidad de actos administrativos de carácter general como son la Convocatoria Interna 3 y la Resolución 1971 del 05 de julio de 2019, por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencia Laborales para los empleos pertenecientes al nivel inspector de la Aviación Civil.

Así mismo, los mecanismos ordinarios que tiene la posibilidad de ejercer la accionante, resultan adecuados para discutir la presunta indebida valoración probatoria en cuanto a los documentos aportados para acreditar los requisitos de formación académica y experiencia, en relación con el cargo de Inspector de Seguridad de la Aviación Civil Nivel 53 Grado 30 – Grupo de Inspección a la seguridad de aviación civil y la facilitación, pues es allí donde el Juez debe realizar el ejercicio probatorio y el análisis legal suficiente para dirimir el asunto.

Sin perjuicios de lo anterior, el Juzgado considera necesario advertir que bajo la presunción de legalidad que no ha sido desvirtuada, a través de los mecanismos idóneos establecidos para el efecto, en relación con los actos administrativos contentivos de las “Convocatorias internas No. 3 y 4”, y de las Resoluciones 11971 y 1975 de 2019, por las cuales se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencia Laborales para los empleos pertenecientes al nivel inspector de la Aviación Civil, una vez verificado el contenido de los documentos aportados como prueba y conforme a lo expuesto en numeral 2.6.1 de esta providencia, **el Despacho no encuentra vulneración alguna al debido proceso** en los términos planteados por la tutelante, por cuanto:

Respecto del cargo de Inspector de Seguridad Operacional Grado 29-Grupo Aeródromos y Servicios Aeroportuarios, incluido en la “Convocatoria No.3”, no se encuentra contemplado dentro de los requisitos de estudio, el Núcleo Básico de Conocimiento que contenga disciplinas académicas o profesiones en administración, por que, tal y como señaló la entidad, la certificación emitida por el Politécnico Grancolombiano no sirve para acreditar el cumplimiento de dicho requisito.

Respecto del cargo de Inspector de Seguridad de la Aviación Civil Nivel 53 Grado 30 – Grupo de Inspección a la seguridad de aviación civil y la facilitación, incluido en la “Convocatoria No.4”, si bien se encuentra contemplado dentro de los requisitos de estudio, el Núcleo Básico de Conocimiento en administración, el mismo se concreta a la obtención de título académico en dicha profesión, no obstante, la certificación emitida por el Politécnico Grancolombiano solo da cuenta de que la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas cursó 6 semestres de estudio en dicha carrera, es decir, no ostenta el título de administradora, por lo cual, tampoco cumple el requisito allí descrito.

No obstante, como bien señaló la entidad accionada, al encontrarse como criterio alternativo, el tener título de Bachiller Académico, requisito este que sí cumple la hoy accionante, la evaluación de la experiencia se realizó bajo dicho parámetro, para lo cual se debía acreditar un total de Ciento veinte (120) meses de experiencia laboral relacionada con seguridad de la aviación civil realizando: actividades de control de calidad en Seguridad de la Aviación Civil en: aeropuertos con operación comercial regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad

Expediente: 11001-33-34-003-2020-00252-00
Demandante: Zaida Patricia Amaya Cárdenas
Demandado: Aeronáutica Civil
Acción de tutela – Sentencia

Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o; actividades de seguridad de la aviación civil en cargos de dirección, administración o coordinación relacionados con la seguridad de la aviación civil en aeropuertos con operación comercial regular, o en empresas explotadoras de aeronaves de vuelos regulares, o en proveedores de servicios de aviación civil, o en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Pese a lo anterior, de conformidad con la certificación expedida por la directora de Talento Humano de la Aeronáutica Civil, de fecha 03 de julio de 2020, la señora Zaida Patricia Amaya Cárdenas acreditó un total de experiencia laboral relacionada, según lo descrito en la Convocatoria y en Manual de Funciones, de 8 años, 2 meses y 8 días (26 de noviembre de 2010 a 02 de febrero de 2019), con lo cual, no cumple tampoco con el tiempo de experiencia requerido que es de 10 años.

Adicionalmente, aunque la entidad tuvo por no cumplido el requisito relacionado con haber realizado curso de seguridad de las líneas aéreas, la tutelante no refutó o desvirtuó tal aspecto, por lo que, en todo caso, se encuentra dentro de las causales de exclusión del proceso de selección, por incumplimiento de requisitos para el desempeño del cargo.

Por último, el Juzgado debe indicar que, pese a solicitarse el amparo al **derecho a la igualdad, la accionante no señaló de manera concreta la vulneración realizada por la Aeronáutica Civil a dicha garantía, y el Despacho tampoco encuentra prueba alguna de su transgresión**, dentro de los parámetros expuestos en precedencia.

Por todo lo anterior, el Juzgado negará el amparo solicitado por resultar improcedente la acción de tutela.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero (3º.) Administrativo del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO. - Negar por improcedente el amparo solicitado, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO. - Notificar a las partes por el medio más expedito, conforme lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO. - Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Expediente: 11001-33-34-003-2020-00252-00
Demandante: Zaida Patricia Amaya Cárdenas
Demandado: Aeronáutica Civil
Acción de tutela – Sentencia

EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Jueza