



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B

Consejero de Estado: Jorge Edison Portocarrero Banguera

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado : 25000-23-42-000-2021-00128-01
No. interno : 2886-2023
Demandante : Alcira Quitian Rojas
Demandada : Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
(Aerocivil)
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema : Pago diferencia salarial y prestacional

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia del 21 de febrero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección F de la sección segunda), que accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹.

1.1. Pretensiones.

La señora Alcira Quitian Rojas, por intermedio de apoderado judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), para solicitar la nulidad del oficio 3100.0106.-2020002374 del 28 de enero de 2020, por medio del cual la Directora de Talento Humano de la Aeronáutica Civil, negó el pago de las diferencias salariales y prestacionales, desde el 1° de enero de 2017 hasta el 19 de diciembre de 2019.

A título de restablecimiento del derecho, pidió que se condene a la accionada a: (i) reajustar la asignación básica mensual a la devengada por un profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27, entre el 1° de enero de 2017 y el 19 de diciembre de 2019; (ii) pagar las diferencias resultantes entre la

¹ Las presentes diligencias reposan en el expediente digital contenido en la herramienta electrónica Samai.



asignación básica recibida y la que efectivamente debió recibir como profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27, del 1° de enero de 2017 al 19 de diciembre de 2019; (iii) cancelar las diferencias de lo que debió percibir por concepto de las primas de productividad bimestrales, vacaciones y navidad y las bonificaciones aeronáuticas, servicios, semestrales y especiales de recreación; y (iv) pagar a Colpensiones «[...] *las diferencias entre las cotizaciones que pagó para cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte [...], liquidadas con la asignación mensual cancelada y las cotizaciones que realmente debió pagarle liquidadas con la asignación mensual de un Profesional Aeronáutico III, Nivel 32, Grado 27, desde el 1° de enero de 2017 hasta el 19 de diciembre de 2019*».

Los hechos en que se fundan las pretensiones son los siguientes:

Relata la accionante que fue nombrada en provisionalidad por la Aerocivil, mediante Resolución 04196 del 4 de agosto de 2011, en el cargo de auxiliar V, grado 13, del cual tomó posesión el 11 del mismo mes y año.

Que conforme a lo anterior, fue ubicada en la secretaría de sistemas de operaciones de esa entidad y posteriormente trasladada a la oficina de control interno a través del acto 00801 de 17 de febrero de 2014, dependencia en la que, según el manual de funciones (Resolución 00605 del 17 de marzo de 2015), tiene dentro de sus colaboradores un profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27, cuya función consiste en la auditoría, mediante la asesoría, capacitación y realización de evaluaciones integrales al sistema, funciones que venía ejerciendo desde el 1° de enero de 2017 sin haber sido nombrada, cumpliendo con los requisitos de formación y experiencia para ello.

Afirma que, anualmente mediante actos administrativos la entidad accionada realiza ajustes a la asignación básica mensual y a las prestaciones sociales de sus empleados, no obstante, el cargo de auxiliar V grado 13 por ella desempeñado no era objeto de significativos aumentos salariales, lo cual no correspondía con las funciones de profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27 que ejercía.

Que, desde el 20 de diciembre de 2019, fue nombrada en el empleo de profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27, por lo que el 27 de ese mes y



año, solicitó el pago de las diferencias salariales y demás prestaciones entre un cargo y otro, y los correspondientes aportes a Colpensiones dejados de efectuarse, lo cual le fue negado por medio de la comunicación 3100.0106.-2020002374 del 28 de enero de 2020.

1.2. Normas violadas y concepto de violación.

De la Constitución Política, los artículos 2, 13, 25, 43, 48 y 53.

Código Sustantivo del Trabajo, artículos 9 y 10.

Las Leyes 4ª de 1992, 100 de 1993, 797 de 2003 y 909 de 2004.

Los Decretos 3135 y 3148 de 1968, 2333 de 1977, 1045 de 1978, 451 de 1984, 248 de 1994, 260 y 261 de 2004, 770, 790 y 2539 de 2005, 1785 y 2158 de 2014, 1083 de 2015, 239 de 2016, 1008 de 2017, 313 y 1503 de 2018 y 1026 de 2019.

Al respecto, destaca que es fin esencial del Estado servir a la comunidad, por lo que las entidades del orden público tienen la responsabilidad de suministrar a los ciudadanos un trato igualitario, sin discriminación de raza o sexo y promoviendo condiciones equitativas de trabajo, en relación con la garantía de los principios a la seguridad social, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y la primacía de la realidad sobre las formas, principios que fueron desconocidos por la demandada al asignar funciones con una remuneración inferior a la que legalmente correspondía.

2. Contestación de la demanda.

La accionada se opuso a las pretensiones de la demanda. Sobre su actuar, precisó que la accionante fue reubicada, previa aceptación, a partir del 3 de marzo de 2014 a la oficina de control interno, en razón a las necesidades del servicio y para que continuara con sus funciones, a pesar de que en la estructura interna de esa dependencia no se encuentra el empleo al que había sido nombrada, pues en este apoyó «[...] *las funciones propias de la Oficina de Control Interno, esto es “la medición y evaluación de la eficiencia, eficacia y economía de los diferentes controles establecidos en la entidad”, enmarcados dentro de los objetivos señalados en la Ley 87 de 1993*».

Enfatiza en que la actora «[...] *conoció de las necesidades del servicio y aceptó*



voluntariamente realizar dicho apoyo y colaboración, no solo para obtener mayor experiencia profesional sino con la expectativa de “que en un mediano plazo se realizaría el rediseño institucional en donde tendría la oportunidad de acceder a un nivel profesional.” Se estaría por lo tanto, ante un conocimiento previo y consentido de su situación administrativa, por lo que se estaría en presencia del principio “nadie puede alegar su propia culpa”. Aunado a que tenía conocimiento de las dificultades que se presentaron para lograr en años anteriores una promoción a un cargo de nivel profesional; situación que se obtuvo a finales del mes de diciembre de 2019, conforme al apoyo y solicitud efectuada por su Jefe Inmediato».

Como excepciones en su defensa, propuso las de falta de causa para demandar, ausencia de fundamentos facticos y jurídicos, ausencia absoluta del derecho reclamado, carencia del derecho reclamado, cobro de lo no debido, legalidad del acto demandado y genérica.

3. La sentencia de primera instancia.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección f de la sección segunda), mediante sentencia proferida el 21 de febrero de 2023, accedió a las pretensiones de la demanda (sin condena en costas), al considerar que la demandante «[...] *laboró como Profesional Aeronáutico III Nivel 32 Grado 27 previsto para la Oficina de Control Interno, desde 1 de enero de 2017 hasta el 27 de diciembre de 2019, sin que pueda considerarse que en este caso se trató de una simple asignación de funciones, por cuanto la accionante se despojó de sus funciones como Auxiliar para asumir todas las funciones del cargo de Auditor de la Oficina de Control Interno, con vocación de permanencia, por lo que se trató de una situación atípica, que no puede ser desconocida dada la contundencia del acervo probatorio allegado, que da cuenta de su ocurrencia, bajo el amparo del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades».*

Es decir, «[...] *acreditó de forma fehaciente que pese a estar nombrada en el cargo de Auxiliar V grado 13, ejerció las funciones de auditor asignadas al empleo de Profesional Aeronáutico III Nivel 32 Grado 27 previsto para la Oficina de Control Interno, cumpliendo con los presupuestos señalados por la jurisprudencia, para obtener el pago de las diferencias reclamadas, al acreditar*



que la labor se realizó: i) por mandato de la Administración y ii) en forma directa iii) cumpliendo con los requisitos exigidos respecto del cargo que se deprecia la compensación».

Por consiguiente, declaró la nulidad del acto administrativo enjuiciado y ordenó se efectuarán los pagos y aportes correspondientes, dejados de percibir, al establecerse una especie de primacía de la realidad sobre las formalidades, lo cual conllevó a que la actora asumiera funciones distintas a las que fue contratada. Sin que, se diera la prescripción del derecho, al determinarse que entre la reclamación y la presentación de la demanda no se superó los 3 años consagrados en la norma.

4. El recurso de apelación.

La entidad demandada, mediante escrito de 16 de marzo de 2023 y por intermedio de apoderado judicial, apeló la decisión dictada en primera instancia al aseverar que en principio no se colman las exigencias del cumplimiento de labores profesionales, puesto que la actora conocía las necesidades del servicio y aceptó voluntariamente colaborar en la oficina de control interno, con la expectativa de obtener experiencia y en el mediano plazo en que se reestructurara el diseño institucional tendría la oportunidad de acceder a un «*nivel profesional*».

Advierte que, la accionante a través de oficio del 23 de octubre de 2019, solicitó a la jefe de la oficina de control interno, certificado de las funciones desempeñadas, la cual le fue expedida sin el lleno de las competencias legales, toda vez, que ese tipo de documentos es proferido únicamente por el área de talento humano, además, que fue utilizada como elemento probatorio en la demanda y tenida en cuenta como pieza fundamental por el *a quo* en la toma de su decisión, por tanto, dicho documento carece de validez.

Por último, indicó que no es dable acceder a lo pedido, en razón a que no se demostró la ejecución de todas las funciones del cargo superior, «[...] como los procesos de planes de acción y mejoramiento, con sus respectivos seguimientos, funciones que solamente iniciaron (o debieron iniciar) a partir de su posesión en diciembre de 2019».



5. Alegatos de conclusión.

Mediante auto del 14 de abril de 2023, fue concedido el recurso de apelación por parte del Tribunal y con providencia del 31 de agosto siguiente, el despacho sustanciador lo admitió conforme al artículo 67 de la Ley 2080 de 20212. Oportunidad aprovechada por las partes para presentar sus alegatos de conclusión, según constancia secretarial del 25 de octubre de 20233.

5.1 Parte demandante. Expresa que, el recurso de impugnación no contiene los argumentos suficientes para desvirtuar el acervo probatorio que se tuvo en cuenta para expedir la sentencia que accedió a sus pretensiones, por lo cual solicita sea desestimado.

5.2 Parte demandada. Reitera los argumentos expuestos en el recurso de apelación, en el sentido de no se encuentran los presupuestos de exigencia de cumplimiento de labores profesionales, invalidez de la certificación laboral y la no ejecución de las funciones del cargo superior, por lo tanto, debe revocarse el fallo apelado.

5.3 El Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La subsección es competente para conocer en segunda instancia de este proceso de conformidad con lo establecido en el artículo 150 del CPACA. De igual forma, según el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP)⁴, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

2 Visible a índice 5 de la herramienta electrónica Samai.

3 Visible a índice 14 de la herramienta electrónica Samai.

4 «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.»



2.2 Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, le corresponde a la Sala establecer si revoca la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección F de la sección segunda), que accedió a las pretensiones. Para el efecto se analizará si a la accionante le asiste razón jurídica para el pago de la diferencia salarial y prestacional respecto del empleo de auxiliar V, grado 13, frente al de profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27, en la medida en que considera que ejerció las mismas funciones del 1º de enero de 2017 al 19 de diciembre de 2019.

2.3 Marco jurídico. En punto a la resolución del problema jurídico planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta respecto del caso concreto.

El artículo 122 de la Constitución Política preceptúa que *«[n]o habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente»*.

Respecto de la anterior previsión, el artículo 19 de la Ley 909 de 2004 dispone:

1. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.
 2. El diseño de cada empleo debe contener:
 - a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;
 - b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo;
 - c) La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales.
- [...].



Por otro lado, en lo pertinente a la asignación de funciones diferentes o adicionales a las previstas en los manuales de funciones y de requisitos para un determinado empleo, la Corte Constitucional⁵ ha discurrido:

Considera la Sala del caso, llamar la atención sobre la forma impropia como usualmente dentro de la administración pública se asignan funciones de un cargo, a través del mecanismo denominado “*asignación de funciones*” mecanismo o instituto que no existe jurídicamente como entidad jurídica autónoma dentro de las normas que rigen la administración del personal civil al servicio del Estado.

[...]

Se considera del caso precisar, que dicha función de amplio contenido no puede ser ilimitada, sino que debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, esto es, que dichas funciones deben hacer referencia a las funciones propias del cargo que se desempeña por el funcionario a quien se asignan. No es procedente su descontextualización, de tal manera que el jefe inmediato sí puede asignar otras funciones diferentes a las expresamente contempladas en el respectivo Manual de Funciones y Requisitos de la entidad, de acuerdo a las necesidades del servicio, a los fines y objetivos propios de cada entidad, pero, dentro del contexto de las funciones propias del funcionario y acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado.

[...]

En tal sentido, sí resulta viable la asignación de funciones adicionales o diferentes a las contempladas en el manual de funciones, siempre que ocurra por necesidades del servicio y cumplir los fines y objetivos de la entidad, sin desconocer el ámbito de las atribuciones de cada funcionario.

2.3.1 Funciones de los empleos públicos. El artículo 122 de la Carta Política prescribe que todo empleo público debe contar con funciones establecidas en el ordenamiento jurídico, estar contemplado en la planta de personal de la entidad, y contar con el presupuesto necesario para cubrir sus emolumentos. Para una adecuada organización de la función pública, garantizar los derechos laborales y alcanzar los fines esenciales del Estado, es necesario adoptar una clasificación, nomenclatura y requisitos de los cargos públicos.

El artículo 2º de la Ley 4ª de 1992 determinó los criterios y objetivos que debe tener en cuenta el Gobierno nacional para fijar el régimen salarial y prestacional, en lo que interesa al presente asunto, de los servidores públicos

⁵ Sentencia T-105 de 2002, M. P. Jaime Araújo Rentería.



de la rama ejecutiva del orden nacional, entre los que se encuentran los siguientes:

[...]

a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;

b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;

[...]

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;

l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad; [...].

A su vez, el artículo 3º *ibidem* preceptuó que el sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de empleos.

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, profirió el Decreto 260 de 2004, por el cual modificó la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Por otra parte, en virtud de los principios constitucionales de primacía del derecho sustancial sobre el procesal, igualdad («*a trabajo igual, salario igual*») e irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966, los empleados deben recibir como retribución por su labor una remuneración acorde con las tareas que desempeñan.

Aunque el sistema normativo prevé que en las entidades públicas se pueden impartir órdenes a los empleados para que realicen ocupaciones que, si bien no corresponden a las que normalmente desarrollan, son necesarias para la prestación del servicio, estas deben estar acordes con su perfil y las calidades que se requieren para cumplirlas, dado que no es dable encargarlas si atañen a un nivel superior al que se encuentra el trabajador.

6 Que entró en vigor el 3 de enero de 1976, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1.968 y ratificado el 29 de octubre de 1969, en el que se dispuso que «Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas».

En otras palabras, pese a que el sistema normativo permite encomendar a los servidores públicos actividades que cotidianamente no realizan, estas no deben involucrar tareas que pertenezcan a un nivel superior al que ocupan, pues de ser así se originaría un enriquecimiento sin justa causa de la administración, porque pagaría un salario inferior por labores que son más onerosas, y un detrimento de los derechos laborales de los trabajadores.

La Corte Constitucional ha dicho que la remuneración de los trabajadores en general debe estar acorde con los criterios de proporcionalidad, cantidad y calidad del trabajo, que se traduce en el principio de «*a trabajo igual salario igual*». Al respecto, expresó:

El artículo 53 de la Constitución señala perentoriamente principios mínimos que el legislador debe tener en cuenta cuando dicte las normas integrantes del Estatuto del Trabajo y uno de ellos es justamente aquel según el cual todo trabajador tiene derecho a una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, aspecto éste último que se expresa, como lo ha venido sosteniendo la Corte, en términos de igualdad: “a trabajo igual, salario igual”.

[...]

Debe observarse que la indicada norma constitucional, además de estar encaminada a la protección especial del trabajo en condiciones dignas y justas, es un desarrollo específico del principio general de la igualdad (artículo 13 C.P.), inherente al reconocimiento de la dignidad humana, que impone dar el mismo trato a las personas que se encuentran en idéntica situación aunque admite la diversidad de reglas cuando se trata de hipótesis distintas.

Como la Corte lo ha manifestado, no se trata de instituir una equiparación o igualación matemática y ciega, que disponga exactamente lo mismo para todos, sin importar las diferencias fácticas entre las situaciones jurídicas objeto de consideración. Estas, por el contrario, según su magnitud y características, ameritan distinciones y grados en el trato, así como disposiciones variables y adaptadas a las circunstancias específicas, sin que por el sólo hecho de tal diversidad se vulnere el postulado de la igualdad ni se desconozcan los mandatos constitucionales.

Pero -claro está- toda distinción entre las personas, para no afectar la igualdad, debe estar clara y ciertamente fundada en razones que justifiquen el trato distinto. Ellas no procederán de la voluntad, el capricho o el deseo del sujeto llamado a impartir las reglas o a aplicarlas, sino de elementos objetivos emanados cabalmente de las circunstancias distintas, que de suyo reclaman también trato adecuado a cada una.

Así ocurre en materia salarial, pues si dos trabajadores ejecutan la misma labor, tienen la misma categoría, igual preparación, los mismos horarios e idénticas responsabilidades, deben ser remunerados en la misma forma y cuantía, sin que la predilección o animadversión del patrono hacia uno de ellos pueda interferir el ejercicio del derecho al equilibrio en el salario, garantizado por la Carta Política en relación con la cantidad y calidad de trabajo.⁷

En ese orden de ideas, para que se configure la igualdad en materia salarial entre

7 Sentencia SU-519 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.



trabajadores, se requiere que concurren los siguientes supuestos fácticos: (i) que ejecuten idéntica labor, (ii) que tengan la misma categoría, (iii) que cuenten con igual preparación, (iii) que coincidan en el horario y (iv) que sus responsabilidades sean iguales⁸.

2.4 Hechos probados. A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

- a) Copia del diploma de grado del 1° de noviembre de 1997, con el que la Universidad La Gran Colombia le otorgó a la accionante el título de contadora pública.
- b) Contratos de prestación de servicios, suscritos entre la actora y la Contraloría General de la República, con fechas del 13 de agosto de 2008, 23 de noviembre de 2009 y 10 de junio de 2010, por el término de 8, 6, 5 y 2 meses.
- c) Resolución 04196 del 4 de agosto de 2011, a través de la cual la Aeronáutica Civil nombró a la señora Quitian Rojas en el cargo de auxiliar V, grado 13, con carácter provisional, ubicado en la secretaría de sistemas operacionales de esa unidad, empleo del que tomó posesión el 11 de agosto de ese mismo año mediante el acta 315.
- d) Con Resolución 801 del 17 de febrero de 2014, fue reubicada a la oficina de control interno, por necesidades del servicio.
- e) Constancia salarial de 2 de julio de 2019 y reportes de nómina de los años 2016 a 2019, que deja ver que durante ese tiempo se le pagó asignación básica mensual, bonificaciones anual por servicios prestado y aeronáutica, especial por recreación y semestral, subsidio de alimentación y primas de navidad, vacaciones y productividad.

⁸ Estas reglas jurisprudenciales fueron reiteradas por la Corte Constitucional en la sentencia T-067 de 2001, M. P. Alejandro Martínez Caballero.



- f) Copia de las auditorías realizadas por la señora Alcira Quitian Rojas, desde el 2014 hasta el 2019 en el ejercicio de sus funciones como auxiliar V, grado 13. En lo que tiene que ver para los años 2017 a 2019, se encuentra:

	Tipo de auditoría	Fecha	En calidad
2017	Austeridad en el gasto público en la contratación por prestación de servicios	7/06/2017	Acompañante
	Gestión financiera	22/06/2017	Líder
	Direccionamiento estratégico	22/06/2017	No legible
	Direccionamiento estratégico	15/08/2017	Líder
	Direccionamiento estratégico	15/08/2017	Líder
	Direccionamiento estratégico	12/09/2017	Acompañante
	Direccionamiento estratégico	2/10/2017	No legible
2018	Informe anual de evaluación del control interno contable vigencia 2017	1/02/2018	Líder
	Auditoría a la primera dimensión MPC	5/03/2018	Acompañante
	Informe de austeridad en el primer trimestre 2018	16/04/2018	Líder
	Auditoría a trámites, procesos, gestión certificaciones y permisos	24/04/2018	Acompañante
	Auditoría de procesos: gestión de inspección vigilancia y control GVC-1.0	24/04/2018	Acompañante
	Auditoría a la sexta dimensión MPG	27/06/2018	Acompañante
	Informe de austeridad en el segundo trimestre 2018	16/07/2018	Líder
	Seguimiento a las acreencias a favor del Estado pendientes de pago	10/09/2018	Líder
	Auditoría combinada al proceso GNF-6.0 gestión de tecnologías de información	10/09/2018	Líder
	Auditoría combinada CCI-calidad (MPG) dirección seccional de Antioquia	16/10/2018	Líder
2019	Auditoría	No legible	Acompañante
	Informe de gestión	No legible	Líder
	Auditoría	No legible	Líder
	Auditoría	No legible	No legible
	Auditoría	No legible	Acompañante
	Auditoría	No legible	Acompañante
	Auditoría	No legible	Acompañante
	Auditoría	No legible	Acompañante
	Auditoría	No legible	Acompañante

- g) Certificado 1020.2019036239 expedido por la jefe de control interno de la Aerocivil, que da cuenta de las tareas emprendidas por la actora en función del cargo, desde el 2014 hasta el 2019, «[p]ara efectos de que sean tenidos en cuenta como experiencia dentro del proceso de verificación de requisitos [...]», entre lo que se puede resaltar:

«AÑO 2017

Evaluación MECI del Proceso de Gestión Financiera GFIN 7.0 con enfoque en Riesgos.

Evaluación MECI del Proceso de Gestión Financiera, Gestión de Tránsito Aéreo, Gestión de Información Aeronáutica, Gestión del Talento Humano, Gestión de Contratación, Gestión de Infraestructura Aeroportuaria, Gestión Administración de Bienes con enfoque en Riesgos.

Evaluación MECI del Proceso de Gestión Financiera, Gestión de Tránsito Aéreo, Gestión de Información Aeronáutica, Gestión del Talento Humano, Gestión de Tecnología CNS/MET/ENERGÍA/AYUDAS VISUALES, Gestión de Infraestructura Aeroportuaria,



Gestión de Operaciones Aeroportuarias, Gestión Administración de Bienes con enfoque en Riesgos.

Evaluación MECL con enfoque en, Riesgos de los Procesos de Gestión de Contratación, Gestión del Talento Humano, Gestión Administración de Bienes, Gestión de Infraestructura Aeroportuaria y Auditoría Especial a los ingresos y egresos de los activos al Almacén y dados al servicio.

Evaluar el cumplimiento del marco normativo sobre austeridad en el gasto público, mediante la auditoría de una muestra representativa de los cuatrocientos ochenta y cinco (485) contratos suscritos hasta octubre de 2017.

AÑO 2018

Evaluación del control interno contable y financiero de la entidad para la vigencia 2017.

Auditoría Interna al Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG en los Procesos Gestión del talento Humano, Gestión de la Educación y Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, con el fin de establecer que la dimensión 1 del Talento Humano cumple razonablemente con su propósito.

Seguimiento al Informe de Austeridad en el Gasto Primer trimestre de 2018.

Auditoría correspondiente a cinco (5) trámites (Productos o Servicios) prestados por la Secretaría de Seguridad Operacional y de la Aviación Civil y la Oficina de transporte Aéreo.

Auditoría a la Gestión de inspección, vigilancia y control que se ejerce sobre las Empresas Aéreas por los Grupo de Inspección de Operaciones y Grupo de Inspección de Aeronavegabilidad.

Auditoría Interna al Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG en los Procesos Gestión del talento Humano y Gestión de la Educación, con el fin de establecer que la dimensión 6 Gestión del Conocimiento y la Innovación cumple razonablemente con su propósito.

Seguimiento al Informe de Austeridad en el Gasto Segundo trimestre de 2018.

Auditoría correspondiente a los Productos y Servicios prestados por los procesos de gestión de Tránsito Aéreo GSAN-1.3 y Gestión del Espacio Aéreo GSAN-1.1.

Verificar el cumplimiento de la Resolución 037 del 05 de febrero de 2018 expedida por la Contaduría General de la Nación por medio de la cual se fijan los parámetros para el envío de información a la UAE Contaduría General de la Nación relacionada con el Boletín de Deudores Morosos del Estado BDME.

Auditoría combinada al proceso GINF-6.0 gestión de tecnologías de información Auditoría combinada OCI-Calidad (Mipg) Dirección Regional Antioquia Verificar el cumplimiento de las obligaciones del estado colombiano respecto a las disposiciones de la OACI con respecto al servicio de Búsqueda y Rescate que debe proveer la entidad.

VERIFICAR EL USO DEL APLICATIVO CERTIHUELLA PARA REALIZAR LAS VERIFICACIONES DE IDENTIDAD EN LA APROBACION DE PLANES DE VUELO, LICENCIAS Y REGISTRO DE TRAMITES EN GENERAL.

Establecer el cumplimiento de las funciones asignadas a la Dirección Regional Norte de Santander en el MFCL, así como las asignadas en los artículos 4°, 5° y 6° de la Resolución 03731 del 01 de diciembre de 2017 a los grupos internos de trabajo y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y de Calidad ISO 9001:2015.

Auditoría especial Incidente de Nómina Prima de Productividad.

AÑO 2019

Seguimiento al Informe de Austeridad en el Gasto Tercer trimestre de 2018 elaborado por la Secretaría General.



Seguimiento al Informe de Austeridad en el Gasto Cuarto Trimestre de 2018 elaborado por la Secretaría General.

Verificar el cumplimiento de la Resolución 037 del 05 de febrero de 2018 expedida por la Contaduría General de la Nación por medio de la cual se fijan los parámetros para el envío de información a la UAE Contaduría General de la Nación relacionada con el Boletín de Deudores Morosos del Estado BDME, informe del segundo semestre de 2018.

Auditoría Integral a los procesos de la SSO y nueva metodología general ajustada (MGA) de los proyectos de Inversión.

Evaluar la estructura actual de la SSO, así como la efectividad de los controles definidos para llevar a cabo la gerencia de los proyectos de inversión, y el impacto de éstos en el mejoramiento de los servicios aeronáuticos, aeroportuarios y de facilitación que presta la entidad, tendientes a garantizar razonablemente la seguridad operacional.

Evaluación de la gestión de la Secretaria de Sistemas Operacionales, sus Grupos y Direcciones adscritas, durante la vigencia 2018.

Realizar auditoría integral a la Dirección Regional Norte de Santander y al proyecto troncal del Aeropuerto de Cúcuta.

Auditoría Integral a la gestión de los procesos misionales y de apoyo en el Aeropuerto Palonegro de Bucaramanga y del Proyecto Troncal Aeropuerto Palonegro vigencias 2018 y I Trimestre 2019.

Evaluar integralmente la gestión de los procesos misionales y de apoyo en la Administración del Aeropuerto Aguas Claras de Ocaña».

En la misma se dice que:

«La servidora está certificada como auditor de Calidad y durante el presente año cursó y aprobó el Diplomado en HSEQ ISO 9001:2015, 45001:2018 y 14001:2015 con certificación de auditoría en los tres (3) sistemas de gestión [...].

Además, ha participado en la formación de auditores de control interno, con el instituto de Auditores Internos de Colombia [...].

- h) Certificado dado el 26 de julio de 2019 por la señora Alexandra Cortés Arévalo, profesional aeronáutico V, grado 31, adscrita a la oficina de control interno, en el que afirma que la señora Quitian «*fue asignada inicialmente al equipo de auditoría del Modelo Integrado de Planeación y Gestión “MIPG”*» y posteriormente delegada a auditorías independientes, ejecutadas en calidad de líder o auditor acompañante, cuyos procedimientos llevados a cabo fueron de procesos regulares y especiales (informes de ley).
- i) Del material que reposa en el expediente, también se hallan otras certificaciones de funcionarias de las direcciones del Valle, Meta y Antioquia de la Aeronáutica Civil, que aseguran que la actora fungió como auditora acompañante en auditorías realizadas en esas regionales.



- j) Comunicación 1020.-2018001349 de 19 de enero de 2018, por medio de la cual la jefe de la oficina de control interno, Sonia Maritza Machado Cruz, solicita a la Directora de Talento Humano de la Aeronáutica Civil, el nombramiento de un funcionario auditor con el cumplimiento de los requisitos legales, habida cuenta, que de acuerdo con las Leyes 87 de 1993 y 909 de 2004, se hace necesario profesionalizar la planta de personal de esa dependencia por el rigor de la labor de los procesos misionales y de apoyo desarrollados para la entidad.

A su vez, precisa que *«los servidores que lideran los procesos de auditoría interna en nuestra entidad, tienen cargo de profesionales y/o especialistas, excepto para el proceso de “Gestión Financiera” que a partir del año 2015 está siendo auditado a nivel nacional por la servidora la Alcira Quitian Rojas, quien ostenta el cargo de Auxiliar V, grado 13, con vinculación en provisionalidad [...]»*.

- k) Informe de avance y evaluación del sistema de control interno - auditoria al proceso de gestión financiera «*GFIN 7.0*», realizado por la actora y la jefe de la oficina de control interno entre marzo y octubre de 2016.
- l) Copia del Decreto 260 del 28 de enero de 2004, que modificó la estructura de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil – Aerocivil, y en la que se indica en su artículo 12 las funciones encargadas a la oficina de control interno, a saber:

1. *Dirigir, asesorar, apoyar, diseñar y garantizar la implementación del Sistema de Control Interno en la entidad.*
2. *Monitorear la marcha y funcionamiento de las diferentes áreas de la entidad a través de auditorías integrales.*
3. *Recomendar medidas preventivas y correctivas en el desarrollo institucional.*
4. *Apoyar y estimular el desarrollo gerencial y técnico de la institución.*
5. *Realizar las evaluaciones periódicas a la gestión de la entidad y rendir los informes a las instancias correspondientes.*
6. *Coordinar las relaciones interinstitucionales con los organismos de control.*
7. *Promover y difundir la cultura de autocontrol y los criterios que rigen el Sistema de Control Interno.*
8. *Vigilar el trámite que se dé a las quejas y reclamos presentados por los usuarios.*
9. *Asesorar y orientar en los asuntos propios de su competencia a la entidad.*
10. *Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.*

Y en el artículo 23, se detalla lo correspondiente a la secretaría de sistemas operacionales, esto es:

1. *Coordinar, planear y controlar el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con los sistemas operacionales tanto aeroportuarios como*



aeronáuticos, así como los relacionados con la protección al medio ambiente y el peligro que pueda representar la fauna silvestre.

2. Proponer planes, programas y proyectos de modernización tecnológica y automatización para los sistemas operacionales.
3. Prestar los servicios de protección y apoyo al vuelo para la navegación en el espacio aéreo nacional o el que le sea delegado.
4. Proponer modificaciones y enmiendas a los reglamentos aeronáuticos en los temas de su competencia.
5. Prestar los servicios aeroportuarios, extinción de incendios, seguridad aeroportuaria, facilitación y demás bajo su jurisdicción.
6. Determinar los horarios y servicios aeronáuticos y aeroportuarios a suministrar, en consonancia con las disposiciones vigentes.
7. Hacer cumplir los reglamentos y procedimientos aeronáuticos y aeroportuarios e informar cualquier incumplimiento a la Oficina de Transporte Aéreo para su sanción.
8. Coordinar y ejecutar los planes de acción en casos de desastres o siniestros que afecten la infraestructura o la navegación aérea.
9. Asesorar y orientar en los asuntos propios de su competencia a la entidad, así como en aquellos relacionados con organismos internacionales.
10. Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

m) Resolución 00605 del 17 de marzo de 2015, con la que se modifica el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la Aeronáutica Civil. En cuanto al propósito del cargo de profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27, se enuncia que esta provisto para «[e]jecutar la función de Auditoría, mediante la asesoría, capacitación, evaluación retroalimentación de la gestión de la Entidad, la realización de evaluaciones Integrales al Sistema de Control interno (MECI) y el cumplimiento de los procesos, procedimientos y normas de auditoría establecidas para el estado», respecto de las demás funciones, estas comprenden:

1. Realizar evaluaciones periódicas a la gestión, el cumplimiento del marco regulatorio y de resultados de las dependencias, frente al cumplimiento de sus funciones, ejecución de sus procesos y procedimientos, mitigación de los riesgos, alcance de sus indicadores y alineación con los Planes Estratégico, de Desarrollo y de Acción de la entidad.
2. Identificar los riesgos y formular recomendaciones que permitan mitigarlos, mejorar la gestión de las áreas, cumplir el marco normativo y fortalecer el sistema de control interno de la Entidad.
3. Evaluar y formular recomendaciones que permitan implantar, mejorar o redefinir los puntos de control establecidos en los procesos, procedimientos y actividades que realice la Entidad.
4. Participar en los Comités Primarios y en la elaboración del Plan de Acción anual de la Oficina.
5. Realizar visitas de verificación y evaluación del Sistema de Control Interno establecido por la entidad en las diferentes áreas, de acuerdo con los lineamientos del Modelo Estándar de Control Interno (MECI).
6. Participar permanente en la estandarización y mejoramiento de los programas, procesos, procedimientos, manuales, formatos y papeles de trabajo, en la identificación de los riesgos y en el alcance de los indicadores utilizados por la Oficina de Control Interno.
7. Realizar el seguimiento de los planes de mejoramiento suscritos por la Entidad y las áreas auditadas y verificar la implementen de las medidas recomendadas.
8. Adelantar de manera efectiva, las investigaciones especiales encomendadas por el jefe de la Oficina de Control Interno y el Director General de la entidad.
9. Capacitar al personal de la Entidad en los temas de su competencia y de mejores prácticas gerenciales y administrativas.



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

Por último, se fija que los requisitos para el empleo son; tener título profesional en administración, arquitectura, economía, contaduría o ingeniería administrativa y afines, y 12 meses de experiencia profesional relacionada.

n) Decreto 239 del 12 de febrero de 2016, por el cual se establece la escala salarial para los empleos de la planta de personal de la Aeronáutica Civil, a partir del 1º de enero de 2016, en ese entonces, para:

Grado 13	Grado 27
\$1.446.486	\$3.168.243.

o) Resumen de semanas cotizadas por la demandante a Colpensiones, desde el 28 de febrero de 1986 hasta el 31 de enero de 2020.

Actuación administrativa.

p) Escrito de la accionante presentado el 27 de diciembre de 2019, con el que pide el pago de las diferencias salariales y prestacionales de su cargo como auxiliar V, grado 13, desde el 1º de enero de 2017, conforme a lo devengado por un profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27. Asimismo, la equiparación de las cotizaciones por concepto de seguridad social en pensiones.

q) Oficio 3100.0106.-2020002374 de 28 de enero de 2020, con el cual la directora de talento humano de la Aeronáutica Civil dio respuesta a la solicitud relacionada en precedencia, en la que establece que «[...] no existe a la fecha diferencia alguna por concepto de su asignación básica mensual, por cuanto [...] desde el 1 de enero de 2017, hasta el 19 de diciembre de 2019, realizó de conformidad con las normas que regulan la materia y dentro del término establecido por esta, todos los pagos correspondientes a salarios, prestaciones sociales y a la seguridad social de acuerdo con el empleo desempeñado por usted en las citadas fechas, esto es, el de Auxiliar V, Grado 13».



2.3 Caso concreto.

De las pruebas relacionadas en el acápite anterior, se tiene que la demandante (i) fue vinculada mediante Resolución 04196 del 4 de agosto de 2011 al cargo de auxiliar V, grado 13 en provisionalidad, labor que desarrolló inicialmente en la secretaría de sistemas operacionales, y con el acto 801 del 17 de febrero de 2014, se le reubicó en la oficina de control interno, por necesidades del servicio y (ii) el 27 de diciembre de 2019 pidió del ente demandado el pago de las diferencias salariales y prestacionales por considerar que ejerció las funciones de un profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27, desde el 1º de enero de 2017 hasta el 19 de diciembre de 2019, lo que le fue negado por medio del oficio 3100.0106.-2020002374 de 28 de enero de 2020.

Con ocasión de las anteriores decisiones, la accionante acudió a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo con el propósito de obtener su nulidad, lo que logró ante el Tribunal de instancia, por lo que la entidad accionada interpuso recurso de apelación, sustentado en que la señora Quitian «[...] *conoció de las necesidades del servicio y aceptó voluntariamente realizar dicho apoyo y colaboración, no solo para obtener mayor experiencia profesional sino con la expectativa de “que en un mediano plazo se realizaría el rediseño institucional en donde tendría la oportunidad de acceder a un nivel profesional [...]»* y por no comprobarse la ejecución de todas las funciones del cargo superior.

En virtud de lo anterior, encuentra la Sala que, en lo concerniente al trabajo desarrollado entre el 1º de enero de 2017 y el 19 de diciembre de 2019, la actora se encontraba nombrada en calidad de auxiliar V, grado 13, al servicio de la oficina de control interno del ente acusado, tiempo en el que desempeñó funciones que se equiparan a las del empleo de profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27, tales como «[e]jecutar la función de Auditoría, mediante la asesoría, capacitación, evaluación retroalimentación de la gestión de la Entidad, la realización de evaluaciones Integrales al Sistema de Control interno (MECI) y el cumplimiento de los procesos, procedimientos y normas de auditoría establecidas para el estado», y las demás que se encuentran descritas en la Resolución 00605 del 17 de marzo de 2015 que modificó el manual de funciones de esa entidad, razón por la que, es dable concluir que durante ese lapso ejerció las labores propias del cargo del cual pretende el pago de las diferencias salariales.



En virtud de lo anterior, se advierte que la jefe de la oficina de control interno certifica que para los años 2017 a 2019, a aquella le correspondió elaborar auditorias integrales en procesos de gestión financiera, gestión de tránsito aéreo, gestión de productos y servicios, verificación del cumplimiento de los actos administrativos concernientes al perfilamiento de la misión de la entidad y evaluación de los procesos atinentes al programa MECI (Modelo Estándar de Control Interno) establecido para las entidades del Estado, lo cual se confirma con la Comunicación 1020.-2018001349 de 19 de enero de 2018, en la que además, se expresa que se hace necesario profesionalizar la planta de personal de esa dependencia en atención a lo dispuesto en las Leyes 87 de 1993 y 909 de 2004, por estar el asunto de gestión financiera en manos de la actora en condición de auxiliar V, grado 13, así las cosas, con dichos documentos se determina de manera individual cada compromiso laboral adelantado por la demandante, que comparados con la descripción de funciones y perfil del rol para el que fue nombrada en la secretaría de sistemas operacionales, coinciden más con las tareas propias de un profesional aeronáutico III, nivel 32, grado 27, al servicio de la oficina de control interno, como lo concluyó el *a quo*.

Dicho lo anterior, es menester precisar que las certificaciones referenciadas, hacen parte del acervo probatorio traído al plenario conforme a la oportunidad procesal para ello y a la carga de la prueba que le corresponde a la parte demandante para acreditar los supuestos de hechos de la demanda, tal como lo estipula el artículo 167 del Código General del Proceso, las cuales durante el trámite de instancia no fueron tachadas o desestimadas por falsedad y no se demostró que fueron obtenidas con prácticas dilatorias o fraudulentas, por tanto, no es de recibo la inconformidad que al respecto manifestó la entidad accionada en el escrito de apelación en ese aspecto.

Por último, se advierte que, respecto del período del 1º de enero de 2017 al 19 de diciembre de 2019, no existe discusión alguna, pues, como quedó demostrado, durante ese tiempo la actora se encontraba nombrada en provisionalidad como auxiliar V, grado 13 y recibió la asignación salarial que por ley atañe a ese empleo, por tanto, se le da razón al *a quo*, en cuanto ordenó el reconocimiento y pago de las diferencias salariales entre lo que resulte por concepto del salario que percibió un Profesional Aeronáutico III Nivel 32 Grado 27 y el que devengó, habida cuenta, que las relaciones laborales del sector



público están regladas y no es dable realizar acuerdos de voluntades sin sujeción a la Ley, pues si bien, la asignación de funciones a la actora se dio en atención a las necesidades del servicio para el cumplimiento de las metas misionales de la entidad acusada, es de recordar que dicha figura es transitoria y dada bajo unas condiciones específicas, lo cual en este caso se dio por 2 años, 11 meses y 18 días.

En lo concerniente a la no ejecución completa de las funciones del cargo superior, expresado en el recurso sometido a estudio, se tiene que el Decreto 260 de 2004, «*Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil AEROCIVIL y se dictan otras disposiciones*», en los artículos 12 y 23 establece las funciones para las dependencias de la oficina de control interno y la secretaría de sistemas operacionales, por lo que las desempeñadas por la actora se circunscriben más a la de la primera, teniendo en cuenta que dicho cargo que fungió no hace parte de la planta de personal de aquella, lo que queda claro con las pruebas contenidas en los literales g), h) y m), donde se destaca, que en algunos procesos de auditoría tuvo un rol de líder, lo cual conduce a deducir que cumplía con la preparación y requisitos legales del empleo de Profesional Aeronáutico III Nivel 32 Grado 27.

2.6 Condena en costas.

Sobre la condena en costas, es importante destacar que no procede de manera automática, pues tal y como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, «[...] *solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación* [...]». Siendo así, teniendo en cuenta que en el trámite no se observa que se hayan causado, ni de las partes un actuar temerario, esta Sala no condenará en costas a la parte vencida.

III. DECISIÓN

En atención a lo anterior, la Sala confirmará la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección F de la sección segunda), que accedió a las súplicas de la demanda.



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

FALLA:

PRIMERO. - CONFIRMAR la sentencia del veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección F de la sección segunda), que accedió a las súplicas de la demanda promovida por la señora Alcira Quitian Rojas en contra de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO. - Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

Firmado electrónicamente

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA

Firmado electrónicamente

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Firmado electrónicamente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS