



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCION B
CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., 16 de marzo de 2017.

Expediente No.	20001233300020120021901(4267-2014)
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	Laura Ramírez Ardila
Demandado:	Municipio de Manaure- Cesar
Trámite:	Ley 1437 de 2011.
Asunto:	Contrato realidad – para la configuración de la relación laboral pretendida, la parte interesada debe desvirtuar la presunción legal contenida en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que cubre a los contratos de prestación de servicios que celebre la administración.
Decisión:	Se confirma sentencia apelada.

Segunda instancia – apelación de sentencia.

La Sala decide el recurso de apelación que la parte demandante presentó contra la sentencia de fecha 31 de julio de 2014 proferida por el Tribunal

Administrativo del Cesar por medio de la cual, negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda.

La señora Laura Ramírez Ardila, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda contra el municipio de Manaure Balcón del Cesar, con la finalidad que en la sentencia se acceda a la declaratoria de nulidad del Oficio de fecha 6 de marzo de 2012, mediante el cual, se negó el reconocimiento de la existencia de la relación laboral entre dicho ente territorial y la actora y el consecuente pago de las prestaciones sociales.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se declare la existencia de la relación laboral entre el municipio de Manaure- Cesar y la accionante, en virtud del principio de primacía de la realidad contemplado en el artículo 53 de la Constitución Política y la cancelación de las prestaciones sociales dejadas de percibir durante el tiempo que existió la relación laboral, es decir, desde el año 2008 hasta el 2011, sin solución de continuidad.

Las anteriores pretensiones fueron sustentadas en los siguientes:

HECHOS.

Manifestó haber suscrito con el municipio de Manaure Balcón del Cesar, una serie de contratos de prestación de servicios desde el día 22 de abril de 2008 hasta el 30 de diciembre de 2011, cuyo objeto era la prestación de servicios

como operador y administrador de la base de datos del régimen subsidiado según las directrices del Ministerio de Protección Social.

Señaló que a pesar que los contratos se interrumpían por el lapso de dos días, nunca dejó de prestar el servicio, siendo el ente territorial quien le suministraba de manera permanente los implementos de trabajo, tales como computador, sillas, mesas, papelería, etc.

Afirmó que prestó sus servicios de manera personal, cumpliendo el mismo horario de trabajo que los demás empleados de la entidad, esto es, de 8:00 A.M. a 12:00 M y de 2:00 P.M. a 6:00 P.M., recibiendo órdenes de parte del alcalde municipal y que atendía las instrucciones y directrices del empleador bajo una continua subordinación y dependencia, realizando las funciones asignadas por el interventor sin que el empleado llegare a presentar queja alguna o llamado de atención en su contra.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Como normas presuntamente quebrantadas con el acto acusado, se invocaron los artículos 25 y 53 de la Constitución Política. Como normas legales transgredidas se citó el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el 9 y 10 del Código Sustantivo del Trabajo.

Alegó que el municipio de Manaure- Cesar trató de ocultar un verdadero contrato de trabajo celebrando sendos contratos de prestación de servicios, toda vez que, el objeto del contrato giró en torno a funciones que requerían dedicación de tiempo completo en la entidad y por lo tanto, debía prestar sus servicios de manera exclusiva para el contratante, desarrollándose la labor de manera subordinada.

Arguye que, al expedirse el acto administrativo acusado, se desconoció el justo equilibrio previsto en los derechos del trabajador, quien en este caso, desarrolló una auténtica relación laboral, dejando de lado el marco de protección contenido en el artículo 53 de la Carta Superior.

2. OPOSICIÓN A LA DEMANDA

La entidad accionada se opuso a las pretensiones de la demanda para lo cual, sostuvo que la parte actora no aportó prueba alguna que permita desvirtuar la relación contractual que existió entre la demandante y el municipio accionado, toda vez que, para que se declare la relación pretendida, era necesario que se probara los tres elementos constitutivos del contrato de trabajo.

Insiste en que no obra en el proceso prueba que acredite la subordinación o dependencia que la demandante alega existió, máxime, si se tiene en cuenta que las labores ejecutadas eran de manera periódica, pues, la base de datos que debía actualizar no cambiaba todos los días, lo cual, no hace necesario el cumplimiento de un horario.

3. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

El Tribunal Administrativo del Cesar denegó las pretensiones de la demanda, al considerar que con el material probatorio que reposa en el proceso, se logró demostrar que la señora Laura Ramírez Ardila prestó sus servicios de forma personal.

Sin embargo, el proceso se aprecia desértico en cuanto a probanzas que pudieran demostrar otros elementos distintos a la prestación personal del servicio, es decir, no se demostró de manera inequívoca la subordinación y por ende, no es dable inferir que en realidad existió una relación laboral.

No logró la parte actora desvirtuar la mera labor de supervisión que ejercía el Secretario de Salud de Manaure sobre la contratista y que podía darse perfectamente dentro de los contratos de prestación de servicios, dada su calidad de interventor de los mismos.

Por otra parte, tampoco se acreditó las funciones de empleados de planta, si es que existían a fin de hacer la comparación en aras de establecer si a la accionante se le daba un trato desigual.

4. EL RECURSO DE APELACIÓN.

Arguyó la parte demandante que el Tribunal Administrativo del Cesar realizó una indebida valoración de la prueba al omitir apreciar el material probatorio en su conjunto, centrándose solo en constatar la subordinación y la impartición de órdenes desechando el contenido integral plasmado en los contratos de prestación de servicios.

De otra parte, alegó que las excepciones de inexistencia de la obligación y la falta de causa para pedir, propuestas por la parte demandada no están llamadas a prosperar, como quiera que la misma carece de un contenido argumentativo que sustente tal medio exceptivo.

Por último, sostuvo que en el presente caso se demostró la configuración de los tres elementos de la relación laboral, toda vez que, entre las funciones

ejecutadas por la actora se encontraba la de atender al público ocho horas al día. Además, los equipos e implementos de trabajo eran suministrados por la alcaldía municipal y cumplía los mismos horarios de los empleados de dicho ente territorial, aspectos con los que se demuestra la subordinación o carencia de autonomía en el desarrollo de los contratos celebrados por la demandante con el aludido municipio.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La parte demandante en su escrito de alegaciones finales, básicamente reitera lo expuesto en el memorial de alzada.

Por su parte, la entidad accionada no hizo uso de esta oportunidad procesal.

6. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público emitió concepto en esta oportunidad solicitando se confirme la sentencia apelada, por cuanto que, si bien la accionante desarrolló la labor contratada en la oficina dispuesta para ello por parte del ente territorial, no se probaron funciones diferentes a las que se deducen del contrato de prestación de servicio para la cual fue contratada sin que se allegara prueba alguna con la que se acreditara que tal labor existía en el manual de funciones y por ende, en el planta de personal; así como tampoco, se probó indicio alguno de órdenes e instrucciones impartidas sobre el objeto contractual que permitiera deducir la subordinación alegada.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Atendiendo a los argumentos expuestos por la parte demandante en su escrito de apelación y el material probatorio obrante en el expediente, la Sala decidirá el asunto sometido a su consideración, fijando para ello el siguiente:

Problema jurídico

En el presente asunto y partiendo de los motivos de inconformidad alegados por la parte demandante, corresponde a la Sala determinar si el Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en una indebida valoración de las pruebas aportadas al proceso, con las cuales, a juicio de la parte apelante, desvirtúa la presunción legal contenida en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que cobija a los contratos de prestación de servicios celebrados por el municipio de Manaure Balcón del Cesar con la demandante y de esa forma, probar la configuración de la relación laboral.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará el estudio de los elementos necesarios para que se configure una relación de carácter laboral. Posteriormente, se decidirá el caso en concreto.

i.DE LA PRESUNCIÓN LEGAL CONTENIDA EN EL NUMERAL 3º DEL ARTÍCULO 32 DE LA LEY 80 DE 1993.

El artículo 2¹ constitucional establece los fines o cometidos estatales, para lo cual, el Estado cuenta con instrumentos apropiados para alcanzar esos fines

¹ Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

a través de la función pública o del ejercicio de la autonomía para contratar que detenta.

De esta forma, los contratos de la administración pública no constituyen por sí mismos una finalidad sino que representan un medio para la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz.

Dentro del listado de contratos tipificados por la Ley 80 de 1993, se encuentra el consagrado en el artículo 32 denominado de prestación de servicio, cuya norma reza de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.

(...)

3o. Contrato de Prestación de Servicios.

“Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”² (Negrillas fuera de texto.)

Dicha normatividad contempló una presunción *iuris tantum*, al establecer que en ningún caso estos contratos- entiéndase contratos de prestación de

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

² Los apartes resaltados fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-154 del 19 de marzo de 1997, MP Dr. Hernando Herrera Vergara, salvo que se acredite la existencia de una relación laboral subordinada

servicios- generan relación laboral ni reconocimiento de prestaciones sociales.

Las presunciones generan una de dos situaciones: quien alega la presunción para fundar su derecho desplaza la carga de la prueba en cabeza de su adversario o bien que quien alega la presunción le niegue a su adversario por entero la facultad de acudir a prueba alguna que demuestre la no existencia del hecho decisivo.

De esta suerte, las presunciones relevan de la carga probatoria a los sujetos a favor de quienes operan. Una vez demostrado aquello sobre lo cual se apoyan, ya no es preciso mostrar valiéndose de otros medios de prueba lo presumido por la ley. En ese orden, el artículo 166 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 211 de la Ley 1437 de 2011, regula las presunciones establecidas por ley señalando que “... el hecho legalmente presumido se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice.”

Así las cosas, la presunción contenida en el artículo transcrito al no tener el carácter de ser *iuris et de iure*, es decir, de pleno derecho, puede ser controvertida y desvirtuada, de tal manera que, en asuntos como el presente, quien pretenda la declaratoria de existencia de una relación laboral que subyace de la ejecución de contratos de prestación de servicio, con base en el principio consagrado en el artículo 53 de la Carta Superior de la primacía de la realidad sobre las formas, tiene el deber de probanza a fin de poder quebrantar la presunción que sobre este tipo o modalidad de contrato estatal recae.

Aunado a todo lo anterior y conforme a lo estatuido en el artículo 88³ de la Ley 1437 de 2011, el acto administrativo por medio del cual, la administración desata la reclamación prestacional pretendida por el actor, está igualmente revestida de la presunción de legalidad, la cual, necesariamente deberá ser desvirtuada por la parte interesada a través de los diversos medios probatorios regulados por el ordenamiento legal.

Así las cosas, es claro que el inciso 2º del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no establece presunción legal que permita considerar como laboral toda relación contractual estatal en la modalidad de prestación de servicio. Antes por el contrario, la disposición en cita de manera expresa consagró que en ningún caso se generaría una relación de trabajo, por lo que, si el contratista recurre a la jurisdicción, está en la obligación de desvirtuar la naturaleza del contrato estatal, como quiera que es él quien está llamado a demostrar los elementos esenciales o configurativos de una verdadera relación laboral.

En otras palabras, el contratista que pretenda desvirtuar la presunción que recae sobre los contratos de prestación de servicios que ejecutó en favor de la administración y sobre los cuales, considera que en la realidad, lo desarrollado fue una verdadera relación de trabajo, tiene que ejercer una ardua labor probatoria a fin de probar la existencia de los elementos configurativos de la relación laboral⁴, enervando los efectos de la presunción legal que afecta la relación contractual primigenia.

³ Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

⁴ El artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo consagra los elementos esenciales de un contrato de trabajo. En ese sentido, la norma prescribe que:

“Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres⁴ elementos esenciales:

En este orden de ideas, la viabilidad de las pretensiones encaminadas a la declaración de una relación laboral debe encontrar un sustento claro y preciso en la actividad probatoria que la parte demandante lleve a cabo a fin de desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida y la presencia real dentro de la actividad desplegada de los elementos anteriormente señalados, especialmente el de subordinación, que como se mencionó, es el que desentraña fundamentalmente la existencia de una relación laboral encubierta.

ii. De la necesidad de la prueba y su valoración.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 164 del Código del Código General del Proceso, acerca de la necesidad de la prueba en los procesos, establece que “Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho”

En este campo, por regla general cada parte tiene la carga de probar sus afirmaciones, con las excepciones establecidas en la ley. Así se aplica desde el Derecho Romano, conforme a los aforismos “*onus probandi incumbit actori*”, o sea que al demandante le incumbe el deber de probar los hechos

a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;

b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y

c. Un salario como retribución del servicio.

2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.”

en que funda su acción, y “*reus in excipiendo fit actor*”, es decir, que el demandado cuando excepciona o se defiende se convierte en demandante para el efecto de tener que probar los hechos en que funda su defensa.

En el ordenamiento colombiano ésta regla es consagrada en el campo del Derecho Privado en el artículo 167 de la Ley 1564 de 2011, el cual señala que: « Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen...», disposición aplicable en los procesos contenciosos administrativos por remisión normativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Ley 1437 de 2011⁵.

De acuerdo con la doctrina jurídica procesal, en materia de apreciación de las pruebas, es decir, de la actividad intelectual del juzgador para determinar su valor de convicción sobre la certeza, o ausencia de ésta, de las afirmaciones de las partes en el proceso, existen tres sistemas de valoración, siendo acogido por nuestro ordenamiento procesal el sistema de la sana crítica o persuasión racional, en el cual, el juzgador debe establecer por sí mismo el valor de las pruebas con base en las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia.

Es así como el Código General del Proceso, en su artículo 176 dispuso lo siguiente: «Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos...»

⁵ **Artículo 211. Régimen probatorio.** En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil.

Este sistema requiere que por parte del administrador de justicia realice una motivación acerca de los medios de prueba utilizados por las partes y la apreciación valorativa de las mismas, en la que sin duda, juega un rol preponderante la experiencia del servidor judicial unido a la lógica, todo ello tendiente a generar el más certero y eficaz razonamiento⁶.

En virtud de lo anterior, corresponde a la Sala examinar que la decisión apelada haya sido motivada en forma razonada o crítica, de acuerdo con las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia, en todo caso mediante la exposición de los motivos concretos o específicos que originan su decisión.

Del caso concreto.

La parte demandante manifiesta como inconformidad contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, haber realizado dicha corporación una indebida valoración de la prueba al omitir apreciar el material probatorio en su conjunto, centrándose solo en constatar la subordinación y la impartición de órdenes desechando el contenido integral plasmado en los contratos de prestación de servicios.

Sea lo primero en señalar que, la providencia recurrida contiene unos argumentos que permiten o dejan ver que las pruebas fueron debidamente valoradas de manera crítica, con aplicación de las reglas de la lógica y la experiencia.

Es así como en el proveído apelado, refiriéndose a las pruebas testimoniales indicó lo siguiente: «... con el material probatorio obrante en el expediente,

⁶ Couture, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1962.

se logró acreditar que la señora LAURA RAMIREZ ARDILA prestó sus servicios al Municipio de Manaure – Cesar de manera personal... ». Sin embargo, respecto de la probanza de los demás elementos constitutivos de la relación laboral que pretende se declare la actora, el aludido fallo dijo que: « ... en lo demás, el plenario se encuentra desértico en cuanto a probanza que pudieran demostrar otros elemento distintos a la prestación personal del servicio, es decir, no se acreditó de manera inequívoca la subordinación...» , lo que sin duda, permite observar que, en efecto, el Tribunal Administrativo del Cesar analizó la prueba testimonial aportada al proceso, pero sin encontrar en la misma elementos de juicio que dieran certeza acerca de la configuración de la relación laboral alegada por la demandante.

Y en el plano de la valoración de la prueba documental, señaló que: «... la parte actora no aportó documento alguno a través del cual, se le llamara la atención o se le impusiese cierta orden no susceptible de ser discutida, no se comprobó la obligación de la demandante de cumplir con ciertas metas o de observar determinados métodos en la realización de sus labores...», lo que demuestra que en efecto, el fallador de instancia hizo un análisis de las pruebas recaudadas sin posibilidad de encontrar documentos que evidenciaran el marco de subordinación al cual se encontraba sometida la demandante.

En los anteriores términos, considera la Sala que la sentencia apelada contiene un razonamiento no solo respecto de la prueba documental que obra en el plenario, sino también, analiza de manera crítica y de acuerdo con las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia, las declaraciones juradas rendidas en el proceso. No obstante todo lo anterior y atendiendo que la apelante alega que las pruebas no fueron valoradas de manera debida y en conjunto, estima la Sala hacer las siguientes precisiones:

Al ser valorado el acervo probatorio obrante en el proceso, se evidencia a folio 8 al 81 del cuaderno principal, las copias de los contratos de prestación de servicios celebrados entre la señora Laura Ramírez Ardila y el municipio de Manaure – Cesar así:

Número de contrato	Fecha de inicio	Fecha finalización	Objeto del contrato	folio
009-2008	22 abril de 2008	31 diciembre de 2008	Administrar, operar y actualizar la base de datos del régimen subsidiado según las directrices del Ministerio de la protección Social.	8-10
006-2009	15 enero 2009	15 abril 2009	Ibídem	11-14
0028-2009	17 abril 2009	17 julio 2009	Ibídem	15-18
0046-2009	21 julio 2009	20 octubre 2009	Ibídem	19-22
008-2010	5 enero 2010	4 julio 2010	Ibídem	23-26
0041-2010	6 julio 2010	5 octubre 2010	Ibídem	27-30
0077-2010	6 octubre 2010	31 dic 2010	Ibídem	31-34
004-2011	4 enero 2011	3 de abril 2011	Ibídem	35-38
0051-2011	5 abril 2011	26 junio 2011	Ibídem	39-42
0080-2011	28 junio 2011	27 octubre 2011	Ibídem	43-47
0081-2011	3 noviembre 2011	31 diciembre 2011	Ibídem	48-52

Como puede observarse de la relación de contratos suscritos entre la actora y el municipio de Manaure Balcón del Cesar, existe continuidad en los contratos de prestación de servicios celebrados entre las partes mencionadas, por el lapso comprendido del 22 de abril de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2011, cuyo objeto contractual consistió en la prestación de los servicios de «apoyo a la gestión de operador y administrador de la base

de datos del régimen subsidiado según las directrices del Ministerio de la Protección Social »

Destaca la Sala que como obligaciones contractuales entre las partes, se pactaron las siguientes:

«1) Cumplir con el objeto del presente contrato en el término establecido. 2.) Garantizar a la entidad el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones en cuento a la actualización, depuración e ingreso a la base de datos del Régimen subsidiado. 3) Realizar el mantenimiento a la base de datos 4.) Coadyuvar los procesos administrativos tendientes a garantizar el buen manejo de la base de datos. 5) Realizar las demás funciones que le asigne el interventor del contrato que tenga relación directa con el objeto del mismo⁷».

Pues bien, de las pruebas documentales relacionadas en precedencia, no es dable colegir que la labor ejecutada por la señora Laura Ramírez Ardila y para la cual, el municipio de Manaure – Cesar celebró los contratos de prestación de servicios implicara el desarrollo de una actividad subordinada.

En ese orden, es claro que el objeto contractual pactado consistía en operar, administrar y actualizar la base de datos del régimen subsidiado en salud, obligación que no conlleva de manera automática, que las actividades que tuvieran que ejecutarse para el cumplimiento del objeto contractual tendrían que hacerse bajo determinadas órdenes impartidas por el municipio de tal manera que, se desconociera la autonomía e independencia con que contaba la contratista para cumplir con el contrato.

⁷ Ver parágrafo de la cláusula primera correspondiente al objeto contractual.

La afiliación al Régimen Subsidiado en Salud se hace efectiva cuando se diligencia y suscribe el formulario de afiliación ante la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado seleccionada, teniendo derecho a la prestación de servicios desde ese momento.

Para materializar la susodicha afiliación, el usuario debe estar atento a las convocatorias que realiza la Secretaria de Salud del respectivo ente territorial, para que los beneficiarios de los subsidios puedan gozar de los servicios de salud en una EPS-S, las cuales, dicho sea de paso, no se llevan a cabo todos los días de tal suerte que, ameritara la permanencia de la contratista en las instalaciones del municipio para generar las actualizaciones, operación y administración de la base de datos de los afiliados al régimen subsidiado en salud.

En efecto, la Resolución 0001344 de 2012, « por la cual se dictan disposiciones sobre el reporte de información de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se efectúan modificaciones a la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA» consagra en el artículo 4º de la misma, la periodicidad en la cual, las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes entregarán al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, las novedades de ingresos, y/o un archivo de novedades de actualización y/o corrección de información y/o los archivos relacionados con el proceso de actualización de novedades de traslados o movilidad por cada entidad obligada a reportar.

Es así como el numeral 2º del referido artículo, en el literal d) establece que: «El último día hábil de la última “Semana de Proceso BDUA” de cada mes, se realizará el proceso de actualización del Régimen Subsidiado de la BDUA

para las Entidades Territoriales, Departamentos que tengan a su cargo corregimientos departamentales y el INPEC, con respuesta el siguiente día hábil.»

Lo anterior, deja en evidencia que la labor para la cual, el municipio de Manaure -Cesar celebró los contratos de prestación de servicios con la demandante a fin de que dicha contratista llevara a cabo la administración y actualización de la base de datos del régimen subsidiado de salud, no ameritaba que la actora ejerciera sus obligaciones contractuales bajo órdenes impartidas por el contratante, mucho menos, que tuviese que cumplir horarios de labor o que la entidad le fijara metas y/o métodos para el desarrollo de sus labores.

Aunado a ello, el proceso carece de pruebas que acrediten exigencias impuestas por el municipio contratante y que afectaren el marco de autonomía de la cual gozaba la contratista para desarrollar las distintas obligaciones contractuales, tales como, convocatorias a reuniones en las que se citaba al personal de planta y que fuese obligatoria la asistencia de la contratista no estando obligada a ello, autorizaciones o negaciones de permisos para ausentarse de sus labores entre otras.

Así las cosas, considera la Sala que con la prueba documental traída al plenario no se logra desvirtuar la autonomía e independencia con que contaba la accionante para ejecutar las labores propias derivadas de los contratos de prestación de servicios celebrados con el municipio de Manaure Balcón del Cesar.

Ahora bien, respecto de la prueba testimonial rendida en el proceso, se tiene que rindieron declaración jurada la señora Maireth Fidelina Castro Felizzola y

el señor Argemiro Enrique Calderón Jiménez quienes manifestaron lo siguiente:

Declaración jurada de la señora Maireth Fidelina Castro Felizzola⁸:

«(...) Preguntado: Conoce usted a la señora Laura Ramírez Ardila, cuanto tiempo hace y por qué razón la conoce. Respondió: fuimos criada en la misma calle, en la infancia y después tuvimos la oportunidad de trabajar juntas y hacernos mucho más amiga cuando laborábamos en la alcaldía municipal. Preguntado: Que tipo de vinculación tuvo la señora Laura Ramírez Ardila con el municipio de Manaure Balcón del Cesar y durante que fechas. Respondió: Lo que yo alcance a notar, ella trabajó más o menos del 2008 al 2011, estuvo en la oficina de salud, fue mi compañera hasta el año 2010 que yo renuncie ..., lo que yo alcance a notar, es que era contratada, pero la veía cumpliendo un horario, decían que debíamos llegar en un horario de tal a tales horas. Preguntado: Que actividades desarrollaba la señora Laura Ramírez Ardila en el municipio de Manaure. Respondió: Le servía como secretaria en la Secretaria de Hacienda, porque yo estaba en la oficina, perdón de salud, yo estaba en la secretaria de hacienda y cualquier oficio que llegara a la oficina y que tenía que remitirse a la dependencia de salud, yo llegaba a su oficina y ella me lo radicaba y, entre lo que alcanzaba a ver, tenía al día la base de datos del régimen subsidiado. Preguntado: En qué forma y cuantía le cancelaba el mencionado municipio a la señora Laura Ramírez por los servicios que prestaba al municipio. Respondió: El valor no lo tengo presente pero si le pagaban mensualmente. Preguntado: En qué forma prestaba sus servicios la referida señora al municipio de Manaure, el horario, en que sitio, de quien eran los equipos e implementos de oficina. Respondió: Llegaba de 8 a 12 y de 2^a 6 y los implementos se los asignaba la alcaldía, el computador, el escritorio, el suministro de papelería y tinta para el computador. Preguntado: La referida señora presto sus servicios al municipio en forma subordinada o autónoma y cuáles eran los hechos que indicaban esa modalidad de prestación de servicios. Respondió: En lo que alcanzaba a ver pues, le daban órdenes la secretaria de hacienda, le daba quehaceres para el día, es decir, cumplir con ciertos requisitos que la oficina exigía, en las 8 horas que laboraba a diario... Preguntado: Las oficinas donde se desempeñaba la señora Laura quedaban dentro o fuera de la alcaldía. Respondió: Dentro de la alcaldía... Preguntado: Dígame al despacho el lapso de tiempo en el que usted estuvo vinculada con la administración del municipio de Manaure. Respondió: Fui empleada del

⁸ Ver video de la audiencia de prueba que obra a folio 207 del expediente. Minuto 05:00 de la grabación.

municipio de Manaure, por bolsa de empleo de enero de 2004 hasta junio de 2004, en junio obtuve el nombramiento provisional como recaudadora de impuestos hasta el 2010 que renuncie... Preguntado: Dígale al despacho como estando en la secretaria de hacienda se daba cuenta de las actividades de la demandante siendo que la misma se encontraba vinculada con la secretaria de salud. Respondió: Por cuanto la secretaria de hacienda manejaba unos pagos y yo hacía las veces de la secretaria de la secretario de hacienda, pues ellos dejaban el paquete y uno hojeaba y veía el objeto del contrato y aparte de eso, conservábamos unos lazos internos de amistad y en los espacios que hubiera, nos movíamos en una dependencia u otra y alcanzábamos a mirar que tanto delegaba su jefe en el momento, como estábamos casi en un mismo nivel jerárquico podríamos decir...»

Declaración jurada del señor Argemiro Enrique Calderón Jiménez⁹.

«(...) Preguntado: Generalidades de ley. Argemiro Enrique Calderón Jiménez, 36 años de edad, docente, licenciado en ciencias sociales, con postgrado en informática, tengo vínculo con el municipio porque soy docente en Manaure. Preguntado: Conoce usted a la señora Laura Ramírez Ardila, cuanto tiempo hace y por qué razón la conoce. Respondió: La conozco hace muchos años, me crie en Manaure, es un pueblo pequeño y se interactúa con todo el mundo, desde la infancia la conozco... Preguntado: Con qué frecuencia usted acudía a las oficinas donde laboraba la señora Laura Ramírez Ardila. Respondió: uno como docente frecuente, hay veces que puede ser dos veces a la semana, como hay veces que puede ser una vez a la semana, siempre uno es el que llevaba esa comunicación los entes de la alcaldía se apoyan en uno... Preguntado: En qué forma prestaba sus servicios la referida señora al municipio de Manaure, las horas en que trabajaba, en qué sitio, de quien eran los implementos de oficina. Respondió: Uno como docente siempre va es en horas de la tarde, a menos que haya una actividad, pero siempre en horas de oficina y tenía su escritorio, su computador, ella era la que manejaba ese cuento... Preguntado: Fue usted compañero de trabajo de la señora Laura Ramírez. Respondió: No. Preguntado: Dígale al despacho en qué horario de trabajo labora usted en la vereda a la que ha hecho referencia y a cuánto está esta de distancia respecto de la cabecera municipal de Manaure. Respondió: Yo trabajo de 7 a 12:30 y está a una distancia de 45 minutos en ese entonces...»

⁹ Ver video de la audiencia de prueba que obra a folio 207 del expediente. Minuto 20:36 de la grabación.

De conformidad con lo expuesto, considera la Sala que lo manifestado por los declarantes no tiene la fuerza probatoria para acreditar el requisito de subordinación al cual se encontraba sujeta durante todo el tiempo en que ejecutó los contratos de prestación de servicios por las siguientes razones:

En primer lugar, observa la Sala que el testigo Argemiro Enrique Calderón Jiménez se desempeñó como docente departamental en una vereda a 45 minutos de distancia de la cabecera del municipio de Manaure, es decir, el referido declarante no desarrollaba sus labores en la misma dependencia en la que se encontraba la demandante, ni existía afinidad entre la labor docente que ejercía el testigo y las funciones de administración y actualización de la base de datos del régimen subsidiado de salud que ejecutaba la actora, de tal suerte que, la constatación de hechos indicativos encaminados a probar el elemento subordinación es prácticamente nulo o inexistente, como quiera que, la manera natural de poder percatarse el deponente que la señora Laura Ramírez ejecutaba sus labores bajo órdenes o instrucciones impartidas por el ente territorial era estando cerca de aquella, circunstancia que no se aprecia en este caso, máxime, si se tiene que éste comparecía a las instalaciones de la alcaldía municipal una vez por semana.

En segundo orden, se tiene que la señora Maireth Fidelina Castro Felizzola sostuvo que la demandante cumplía un horario de trabajo, que la administración municipal le suministró los implementos de labores y además, afirmó que a la demandante se le impartían órdenes por parte de la secretaria de salud; sin embargo, observa la Sala que la declarante prestaba sus servicios en la secretaria de hacienda municipal, que se desempeñaba como recaudadora de impuesto, es decir, no laboraba en la misma dependencia donde la actora ejecutó la prestación del servicio para el cual, había sido contratada, de tal suerte que, la percepción que tiene la testigo

sobre la exactitud no es de manera permanente, continua y menos aún, cercana al quehacer diario de la demandante como para aseverar que la misma no solo cumplía horario, sino que además, recibía órdenes de parte de la contratante.

Aunado a ello, si bien la aludida deponente afirmó que la accionante recibía órdenes de la secretaria de salud y que los implementos con que desarrollaba la labor fueron dotados por el ente territorial, lo cierto es que, frente a lo primero, es una manifestación endeble en tanto que, no precisa o especifica el cuerpo o contenido de las órdenes a fin de poder valorar si correspondía a la competencia propia de la interventoría o si desbordaba dicha esfera. Y en cuanto a lo segundo, no reposa prueba documental alguna en el plenario, con la que se pueda confrontar la entrega de los referidos implementos por parte del ente territorial, es decir, la existencia de un acta de inventario de bienes tales como computador, escritorio y demás, bajo custodia de la demandante, ni tampoco explicó la declarante por qué le constaba que dichos elementos habían sido entregados por el municipio de Manaure a la accionante.

Por último, en lo referente a la prosperidad de las excepciones de inexistencia de la obligación y falta de causa para pedir, arguye la parte actora que el *a quo* hizo una indebida apreciación de tales medios exceptivos, como quiera que las mismas carecen de sustentación.

Sobre el particular, observa la Sala que la parte accionada en su escrito de contestación a la demanda propuso las excepciones de inexistencia de la obligación y falta de causa para pedir, manifestando, respecto de la primera que al no estar probado lo que se pide, no se puede acceder al derecho ni mucho menos reconocer la obligación; y en cuanto a la segunda, sostuvo

que el contrato objeto de controversia fue suscrito con base en los lineamiento de la Ley 80 de 1993.

De acuerdo a lo anterior, se tiene que no le asiste razón a la parte apelante, en la medida que la formulación de las excepciones de mérito propuestas por la demandada fue debidamente sustentada. Aunado a ello, considera la Sala era deber de la parte accionante demostrar los elementos constitutivos de la relación laboral a fin de desvirtuar la presunción contenida en el inciso 3 del numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y que cobija a cada uno de los contratos que celebró la actora con el municipio de Manaure – Cesar, por lo tanto, al no probarse los elementos configurativos de la relación laboral alegada por la demandante, no existe la obligación a cargo del municipio demandado de reconocer y pagar las prestaciones reclamadas lo que sin duda, conllevó a la prosperidad de los medios exceptivos propuestos por el ente territorial accionado, motivos por los cuales, deberá ser confirmada en su integridad la sentencia apelada.

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 de fecha 31 de julio de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- Por la Secretaría de la Sección Segunda devuélvase el proceso al Tribunal de origen y déjense las constancias de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS CARMELO PERDOMO CUÉTER