



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCION B**

**CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., 17 de octubre de 2017

**Expediente:** 630012333000 2013-00156 01 (4235 – 2015)  
**Acción:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Marisela Arbeláez López  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Quindío  
**Trámite:** Ley 1437 de 2011  
**Asunto:** Contrato Realidad

La Sala decide<sup>1</sup> el recurso de apelación que la parte demandada presentó contra la sentencia de 17 de julio de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

---

<sup>1</sup> El expediente ingresó al despacho el 26 de agosto de 2016 (folio 1360)

## ANTECEDENTES

Marisela Arbeláez López, 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, por medio de la cual se adoptó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda contra la Corporación Autónoma Regional del Quindío con la finalidad de que en la sentencia se acceda a la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 00001732 de 4 de abril de 2013, por la que se le negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, de conformidad con la relación laboral que existió, en desarrollo del principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas; lo mismo que la Resolución N° 208 de 2 de mayo de 2013, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación que se interpuso contra el primer acto acusado y se confirma la decisión allí adoptada.

A título de restablecimiento del derecho solicita que se declare la existencia de una relación laboral con la Corporación Autónoma Regional del Quindío, de conformidad con los contratos de prestación de servicios y se le paguen los salarios y prestaciones sociales que se deriven de la misma<sup>2</sup>, los cuales los detalló así: primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, aportes a salud, pensión, administradora de riesgos laborales, caja de compensación familiar y la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías<sup>3</sup>, lo que coincide, en términos generales, con la solicitud<sup>4</sup> que presentó ante la entidad y que ésta negó a través de los actos acusados.

---

<sup>2</sup> Folio 1 y siguientes

<sup>3</sup> Folio 4: "... solicitó que se oficie a COLPENSIONES solicitándole el valor de los pagos a realizar por concepto de aportes para pensión sobre el valor de los honorarios mensuales para que hagan el pago respectivo en el porcentaje que le corresponde al empleador, y que se liquiden todas mis prestaciones tales como cesantías, prima de vacaciones, de navidad, de servicios y bonificaciones".

<sup>4</sup> Folio 18

## **Hechos**

La situación fáctica<sup>5</sup> que presenta la demanda, la Sala se permite sintetizarla en lo siguiente:

El escrito de la demanda señala que la actora, en su condición de periodista, se vinculó con la Corporación Autónoma Regional del Quindío a través de contratos de prestación de servicios desde el 16 de julio de 2007 hasta el 30 de julio de 2012, sin solución de continuidad entre la celebración de cada uno de los contratos suscritos. Las funciones desarrolladas se circunscribían a ejercer como coordinadora de comunicaciones de la entidad y consistían en la revisión y dirección de los boletines de prensa, pautas publicitarias, realización de programas de televisión y radio, y coordinar eventos internos y externos.

Manifestó que hacía parte del comité de dirección de la entidad, el cual hacía reuniones semanales los días lunes, y en ella participaban todos los subdirectores, jefes de oficina y el director general; contaba con un celular y chaleco de la entidad; cumplía horario de trabajo de 7 y 30 de la mañana a 12 del día y de 2 a 6 de la tarde.

Señaló que coordinaba, en nombre de la demandada, todos los eventos institucionales internos y externos que ordenaba la dirección; asimismo asistía a eventos nacionales por orden de la dirección y recibía viáticos. Además, dice, que el director de la entidad, los directores y los jefes de oficina le daban órdenes y comunicados que debía cumplir. Agregó que su

---

<sup>5</sup> Folio 130 y siguientes

jefe inmediato era el jefe de planeación y direccionamiento estratégico, y por su trabajo le pagaban una suma de dinero como retribución a su servicio.

### **Normas violadas y concepto de violación<sup>6</sup>**

Se invocaron los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 2, 4, 6, 13, 25, 28, 53, 90, 122, 123, 125 y 209 de la Constitución Política; 5, 14 y 27 del Decreto 3135 de 1968; 2, 43 y 51 del Decreto 1848 de 1969; 32 de la Ley 80 de 1993, 7º del Decreto 1950 de 1973; la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, en su artículo 4º; 3, 6, 18 y 24 del Decreto 1950 de 1973; 11, 17, 24, 32, 33 y 40 del Decreto 1045 de 1978; 3 y 19 de la Ley 909 de 2004.

En el concepto de violación de las normas, se señala que la demandante siempre ejecutó su trabajo bajo la subordinación y dependencia de la dirección de la entidad, por tanto, el contrato de prestación de servicios con el cual se generó el vínculo con la demandada, se transformó en contrato laboral y, por ende, se dieron los elementos de la primacía de la realidad sobre las formas, esto es, prestación personal del servicio, remuneración y subordinación. Por tanto, se le debe reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales de un empleado de planta de la entidad demandada.

### **Oposición a la demanda<sup>7</sup>**

La demandada se opone a la prosperidad de las pretensiones manifestando que si bien la actora tuvo una relación contractual de prestación de servicios,

---

<sup>6</sup> Folio 4 y siguientes

<sup>7</sup> Folio 1047 y siguientes

no se puede colegir que ellos hubiesen sido ininterrumpidos sino que su vínculo se cumplió en los lapsos previstos para cada uno de los contratos.

Señaló que no es cierto que la relación existente entre la actora y la entidad, no fue de prestación de servicios, pues, las actividades de aquélla, se desarrollaban en cumplimiento de lo pactado contractualmente con autonomía e independencia.

Afirmó, que de acuerdo con el hecho<sup>8</sup> undécimo, la contratista no tenía jefe sino supervisor contractual, quien cumplía una labor de verificación y control respecto de la ejecución contractual, pero en modo alguno de subordinación respecto del contratista. Agregó que la relación laboral no se configuró toda vez que la misma se materializó a través de un contrato de prestación de servicios, el cual es un típico contrato administrativo, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es decir, hay independencia y autonomía, y no subordinación.

### **La sentencia de primera instancia<sup>9</sup>**

El Tribunal Administrativo del Quindío accedió a las pretensiones de la demanda, al encontrar demostrados los tres elementos que configuran la existencia de una relación laboral.

Señaló que la demandante prestó el servicio de manera subordinada y no con liberalidad e independencia, esto es, simplemente cumpliendo el objeto

---

<sup>8</sup> Folio 3. "A mi mandante le daban órdenes verbales tanto el director como los subdirectores y jefes de oficina, además, mi mandante recibía comunicados escritos internos que debía cumplir".

<sup>9</sup> 379

contractual, sino que éste fue desarrollado dentro de una relación de subordinación.

Infirió que la labor ejercida por la actora, no se desarrolló de manera independiente sino que el servicio se prestó de manera personal y subordinada a la metodología institucional, de tal manera que cumplía la actividad conforme a las directrices que le impartían los jefes de oficina y de acuerdo con el horario establecido y que no gozaba de independencia, con respecto a la actividad desarrollada.

Manifestó que mal podría sostenerse que entre las partes existió una relación de coordinación cuando la actividad de la actora se cumplió de conformidad con la metodología institucional, las órdenes impartidas por los jefes de oficina, prestando los servicios de manera subordinada, y no bajo su propia dirección y gobierno.

Señaló que los servicios se prestaron de manera sucesiva y que no se trató del desarrollo de labores ocasionales o temporales, y además dicha vinculación tuvo por objeto el cumplimiento de funciones similares, lo que acredita que en virtud del vínculo, la actora percibía una remuneración. Así mismo, dijo, que tras la letra de los contratos de prestación de servicios, se tenía en el trasfondo un contrato realidad, lo cual habilita el reconocimiento de lo pretendido en la demanda.

### **El recurso de apelación<sup>10</sup>**

La parte demandada impugnó la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, para lo cual manifestó lo siguiente:

---

<sup>10</sup> Folio 1272 y siguientes

1. Que no se probó de manera incontrovertible el elemento de la subordinación, además del simple desarrollo del objeto contractual para el cual fue contratada. Dijo que conforme a los contratos de prestación de servicios, se pactó la no subordinación de la contratista a la entidad dada la naturaleza del contrato, por tanto, la entidad permitía que realizara en forma independiente y autónoma las actividades contratadas. Igualmente, que el testimonio del señor Mauricio Fernando Ocampo expresó que las presuntas órdenes que le daban a la actora eran concernientes a las actividades que ella realizaba, lo cual se debe analizar desde la perspectiva de que aunque los contratistas son independientes y autónomos en el desarrollo del objeto contratado, no son piezas desconectadas totalmente de la administración y, por tanto, las órdenes que se le impartieron fueron simples sugerencias para el desarrollo de la labor.

Además, dijo, que era necesaria la existencia de un supervisor del contrato con el ánimo de establecer su cumplimiento, por lo que las supuestas órdenes que recibía del jefe inmediato, se convirtieron en solas observaciones para la realización de las actividades del objeto contractual, lo que se debe entender como una simple entrega de información con la finalidad de proveer suministros para una mejor realización del contrato.

Agregó que no se logró demostrar situaciones que dieran lugar al nacimiento del contrato realidad, tales como una palpable exigencia de encontrarse en la entidad, toda vez que la actualización de la página web institucional, la realización de los boletines, las presentaciones en power point y demás actividades, se pueden realizar desde cualquier lugar, sin la necesidad de asistir a las instalaciones de la entidad.

2. Indicó que los argumentos expuestos para la tacha de los testigos son insuficientes, por cuanto, la señora Aura María Restrepo, por tener demandada a la entidad pretendiendo el mismo reconocimiento de la presente demanda, tiene interés especial en el resultado del proceso.

3. Señaló que hay prescripción respecto de los contratos 002 de 15 de enero de 2008, 440 de 21 de julio de 2008, 002 de 5 de enero de 2009, 402 de 6 de julio de 2009, 005 de 18 de enero de 2010 y 294 de 26 de julio de 2010, pues una vez que finalizan los contratos, se hace exigible la reclamación sobre los mismos.

4. Se refirió a la facultad de mando o decisión que expuso el tribunal en su sentencia para acceder a las pretensiones, al haber citado el artículo 7º del Decreto 1950 de 1973, el cual contempla la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para ejercer funciones de las autoridades administrativas, por lo que si bien es cierto, la norma señala dicho impedimento nunca se probó que la demandante, en el desarrollo del contrato de prestación de servicios, hubiese tenido tal función.

5. Argumentó que siempre se observó el principio de coordinación esencial que debe existir entre contratista y contratante, lo cual se debe tener en cuenta, pues, el único vínculo jurídico que tuvo la actora con la entidad fue de coordinación y en ningún momento laboral y, además, el contratista en el cumplimiento de sus funciones contractuales debe presentarse a la entidad en el horario de ésta.

6. Afirmó que la actora nunca formó parte de los comités de la entidad, pues, si bien es cierto asistió a algunas reuniones, su asistencia se ceñía,

exclusivamente, a tomar la información indispensable para el cumplimiento del objeto contratado.

## **CONSIDERACIONES**

Agotada como se encuentra la instancia y sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a decidir el recurso de apelación que la parte demandada presentó contra la decisión de primera instancia.

### **El problema jurídico**

De conformidad con los cargos formulados en el recurso de apelación contra la sentencia, el problema jurídico se contrae a establecer si en el desarrollo del contrato de prestación de servicios que la señora Marisela Arbeláez López suscribió con la Corporación Autónoma Regional del Quindío existió subordinación atendiendo, según el apelante, que ella no se probó.

Para efectos de decidir el problema jurídico que se ha planteado se procederá así: se citarán las normas que aluden al contrato realidad, la jurisprudencia relacionada con el mismo y el caso concreto. Además, se debe establecer si hay lugar en este caso a la aplicación de la prescripción de los derechos laborales, en el evento de no haberse hecho la reclamación dentro de la oportunidad prevista en la ley para el efecto.

### **La normatividad aplicable al caso en estudio**

El artículo 53 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La Ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho; primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (Se subrayó).

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

Por su parte, el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 1º de la Ley 50 de 1990, señala los elementos esenciales del contrato de trabajo, así:

“ARTICULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES. <Artículo subrogado por el artículo 1o. de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:>

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:

- 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”.

Lo anterior se trata de una presunción en material laboral ordinaria que tiene una consecuencia consistente en que el empleador es el que tiene que probarla, mientras que en materia de las relaciones de los servidores o particulares con el Estado que manifiesten tener una relación laboral a través

de un contrato de prestación de servicios tiene que desvirtuar dos presunciones de orden legal. La primera, esto es, la del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y la segunda, la del acto administrativo que lo nombra. La carga de la prueba estará a cargo del actor quien tendrá que probar los elementos de la relación laboral del artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. Es decir, que el contratista que alega la existencia de la realidad sobre las formas debe demostrar los elementos contenidos en la norma mencionada, como son: 1) La actividad personal del trabajador, esto es, que debe ser realizada por él mismo y no por interpuesta persona; 2) Que exista subordinación continuada y dependencia del trabajador con relación a su empleador, según la cual, éste pueda darle órdenes y aquél las cumpla 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; y 3) Que como retribución del trabajo que presta el trabajador éste perciba una remuneración.

En este orden de ideas, se tiene que una vez que se han reunido los tres elementos que consagra el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, con la modificación introducida por la Ley 50 de 1990, se puede hablar de la existencia de un contrato de trabajo, sin que tenga importancia o relevancia jurídica la denominación o el nombre que se le dé ni otras condiciones o modalidades que se adicionen.

Ahora, la Ley 80 de 28 de octubre de 1993, “por medio de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, regula lo concerniente al Contrato de Prestación de Servicios, en el numeral 3º, así:

“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 conocimiento especializados (sic).

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

El contrato de prestación de servicios es aquél que suscriben las entidades del Estado con el objetivo de desarrollar actividades que tienen que ver con su funcionamiento y se celebra con personas naturales o jurídicas, en aquellos casos en que el objeto social de la entidad no se puede llevar a cabo con el personal perteneciente a ella. También se puede celebrar este contrato cuando la actividad a desarrollar requiere conocimientos especializados. Además, en esta clase de contrato no se genera relación laboral ni prestaciones sociales y no se pueden celebrar sino por el término indispensable para el cumplimiento de la labor contratada.

## **La jurisprudencia**

Efectuado el análisis anterior relacionado con la normatividad aplicable al asunto bajo estudio, se procede ahora a consultar la jurisprudencia de la Corporación<sup>11</sup> relacionada con el contrato realidad.

“(…) La Sala en diversos pronunciamientos ha acogido el criterio expuesto por la Corte Constitucional<sup>12</sup> alrededor de la diferencia existente entre el contrato de prestación de servicios propiamente dicho, con las situaciones en las cuales la administración, con el propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, realiza sucesivas vinculaciones bajo la modalidad de órdenes de trabajo o contratos de prestación de servicios para evadir el reconocimiento y pago de prestaciones sociales. Así, el contrato de prestación de servicios, el cual no genera retribución distinta que los

---

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “B” Consejero Ponente: Dr. ALFONSO VARGAS RINCÓN (E) Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 68001-23-33-000-2012-00120-01 (4380-13) Actor: GERMÁN DARIO RUEDA SANABRIA Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD D.A.S., EN SUPRESIÓN.

<sup>12</sup> Sentencias C-555 de 1994 y C-154 de 1997.

honorarios en él pactados, se celebra en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser desarrollada por personas vinculadas a la entidad o cuando requiere de conocimientos especializados para lo cual se han establecido las siguientes características:

- El contrato versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores, en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia.

- El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico o científico, constituye el elemento esencial del contrato. El contratista dispone de amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual, delimitada por el plazo y la realización de la labor.- La vigencia del contrato es temporal. Su duración debe ser delimitada por el tiempo indispensable para realizar el objeto contractual.

- La actividad puede ser desarrollada por una persona natural o jurídica.

La Sección Segunda del Consejo de Estado en relación con quienes celebraron contratos de prestación de servicios, inicialmente señaló que por estar desvirtuados los elementos esenciales de este tipo de relación contractual, emergía una relación laboral de derecho público, sin que existiera diferencia entre ella y la que desarrollan otras personas como empleados públicos que laboran en el mismo centro. Lo anterior, por cuanto desarrollan idéntica actividad, cumplen órdenes, horario y prestan servicios de manera permanente, personal y subordinada. Ello en atención a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política, que prevé el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades y por no tratarse de una relación laboral formalmente establecida, no se accedía a conceder prestaciones sociales propiamente dichas, sino que, a título de "indemnización" para restablecer el derecho, se ordenaba el pago del equivalente a las prestaciones sociales que percibían los empleados que prestaban sus servicios en la misma entidad, tomando como base el valor pactado en el contrato. Se argumentaba la irrenunciabilidad de los derechos contra expresa prohibición legal (artículo 53 de la Constitución Política) y que al desnaturalizarse una relación laboral para convertirla en la contractual regulada por la ley 80 de 1993, tales cláusulas no regían para el derecho por falta de existencia, caso en el cual no se requería de pronunciamiento judicial.

El criterio jurisprudencial anteriormente mencionado fue modificado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de noviembre 18 de 2003, expediente No. 1999-00039-01 (IJ-0039), actor. María Zulay Ramírez. Para mayor ilustración resulta pertinente transcribir los aportes de

mayor relevancia jurídica de tal sentencia: 1.- El vínculo contractual que subyace en los contratos de prestación de servicios no es contrario a la ley. 2.- No existe identidad de la relación jurídica derivada del contrato (sitio donde se prestó el servicio) con la situación legal y reglamentaria, ya que, entre otras razones, el hecho de trabajar al servicio del Estado no puede en ningún caso conferir el status de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario. 3.- No existe violación del derecho de igualdad por el hecho de la suscripción de los contratos de prestación de servicios, puesto que la situación del empleado público, la cual se estructura por la concurrencia de elementos sin los cuales dicha relación no tiene vida jurídica (artículo 122 de la Constitución Política), es distinta de la que se origina en razón de un contrato de prestación de servicios. Esta última no genera una relación laboral ni prestaciones sociales. Igualmente la mencionada situación del empleado público es diferente a la que da lugar al contrato de trabajo que con la administración sólo tiene ocurrencia cuando se trata de la construcción y mantenimiento de obras públicas.

Cada una de estas situaciones, según la decisión de Sala Plena, “*es fuente de obligaciones bien diferenciadas por el derecho positivo, por haberse regulado por ordenamientos distintos, razón por la cual, surge como corolario obligado que los conflictos de interés que aparezcan deben medirse con la normatividad pertinente, que no es por un mismo rasero...*”.

Ahora bien, en el asunto resuelto en la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, anteriormente mencionada, se hizo énfasis en la relación de coordinación entre contratante y contratista para el caso específico. A continuación y teniendo en cuenta que el presente proceso cuenta con las mismas características, se harán las siguientes precisiones:

El tema de la prestación de servicios ha generado importantes debates judiciales, con el resultado de la definición de la diferencia entre el primero y el contrato y el de carácter laboral, que es la existencia de tres elementos: la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. Así lo precisó la Corte Constitucional, en sentencia de C- 154 de 1.997 con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara. La comparación le permitió a la Corte establecer que en el contrato de prestación de servicios se desarrolla una actividad independiente que puede provenir de una persona jurídica con respecto de la cual no existe el elemento de la subordinación laboral que se refleja en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Así, en la mencionada sentencia se determinó que debido a lo anterior, quien celebra un contrato de prestación de servicios tiene la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales y quien celebra un contrato de trabajo tiene el derecho al pago de éstas. Así mismo, aunque se haya realizado una vinculación bajo la forma de contrato de prestación de

servicios, si el interesado logra desvirtuar su existencia al demostrar la presencia de la subordinación o dependencia respecto del empleador, tendrá derecho al pago de prestaciones sociales en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, (artículo 53 Constitución Política) (...)

Visto lo señalado por la jurisprudencia de la corporación respecto de los requisitos que se deben cumplir a efectos del reconocimiento de la realidad sobre las formas, se procederá al estudio del caso de la actora para establecer si se presentan los tres elementos previstos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, esto es, la actividad personal del trabajador, la subordinación y dependencia continuada del trabajador con relación a su empleador y la retribución del trabajo, es decir, la remuneración.

### **El caso concreto**

La demandante, señora Marisela Arbeláez López, celebró con la Corporación Autónoma Regional del Quindío “CORPOQUINDIO”, diversos contratos de prestación de servicio desde el 15 de enero de 2008, los cuales tuvieron por objeto la realización del proyecto que se denominó “Cultura ambiental y difusión a la comunidad”, que consistía en prestar apoyo para la formulación, control y ejecución de canales de comunicación y fluidez de información que llegara a la comunidad con la finalidad de que ésta tuviera conocimiento de lo importante que es la protección del medio ambiente. El último contrato se suscribió por el término de 6 meses, los cuales finalizaron el 2 de febrero de 2012<sup>13</sup>.

Al considerar que en el desarrollo del objeto de los distintos contratos de prestación de servicios celebrados, se daban los elementos que configuran la

---

<sup>13</sup> Folios 299 y siguientes

desnaturalización del contrato de prestación de servicios en una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación, la actora acudió a la Corporación Autónoma Regional del Quindío a obtener el reconocimiento de los salarios y prestaciones sociales que percibe un empleado de la entidad que se encuentra vinculado mediante una relación legal reglamentaria; y para el efecto, el 12 de marzo de 2013, presentó petición con el fin de obtener el pago de las diferencias salariales y prestaciones que, en su sentir, se le adeudaban por haber desarrollado el objeto contractual bajo la subordinación de los jefes y directivos de la entidad demandada y en el horario establecido para ésta.

El 4 de abril de 2013, a través del acto acusado, la Corporación Autónoma Regional del Quindío responde el derecho de petición presentado por la actora y le niega la pretensión de reconocimiento de los salarios y prestaciones sociales reclamados, al considerar que lo desarrollado por ella se hizo dentro del objeto, plazos y condiciones contemplados en cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos, dentro de los cuales, en ningún momento hubo transformación de los mismos en una relación laboral, pues, no existió subordinación alguna.

Como quiera que en el agotamiento del procedimiento administrativo, la actora no obtuvo decisión favorable de la entidad, en relación con su pretensión, la impugnó ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y el Tribunal Administrativo del Quindío anuló el acto acusado y ordenó el reconocimiento de las prestaciones reclamadas, al encontrar que, efectivamente, se dieron los supuestos para que los contratos de prestación de servicios se transformaran en una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación.

La parte demandada apeló la sentencia del *A quo*, pues, en su sentir, no está demostrado en el proceso que el contrato de prestación de servicios que celebró con la demandante, se hubiese desarrollado o ejecutado bajo la dependencia y subordinación de los directivos y jefes de la entidad, sino que solo existió una coordinación entre contratante y contratista, con la finalidad de que el objeto contractual se cumpliera de manera satisfactoria.

En este orden de ideas, la Sala observa que el argumento central de la apelación ataca la sentencia de primera instancia endilgándosele que accedió a las pretensiones de la actora sin que ésta hubiese probado de manera incontrovertible uno de los elementos fundamentales de la relación laboral, como lo es la subordinación; y junto al mencionado argumento se afirma también que lo considerado frente a la tacha del testimonio de la señora Aura María Restrepo, no es suficiente, toda vez que ésta, igualmente, demandó a la entidad y, por ende, tiene interés directo en el resultado del proceso.

Además de los argumentos anteriores también se ataca la decisión de primera instancia señalando que existe prescripción en algunos de los contratos, pues, no se presentó oportunamente la reclamación; que no se demostró que la actora hubiese tenido facultad de mando o decisión, según los términos del artículo 7º del Decreto 1950 de 1973, esto es, la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de la función asignada a las autoridades administrativas.

Así mismo, la parte demandada es enfática en señalar que no hubo subordinación sino que se tuvo en cuenta el principio de coordinación esencial que debe existir entre contratante y contratista, y que la actora no

formó parte de los distintos comités que se llevaron a cabo durante el desarrollo del objeto contractual.

Pues bien, la Sala procede a resolver el recurso de apelación que la parte demandada interpuso contra la sentencia del *A quo*, y para el efecto se entrará a revisar el objeto de los contratos celebrados, lo mismo que las obligaciones, con la finalidad de establecer si, efectivamente, como se dijo en la sentencia de primera instancia, se probó el elemento de la subordinación; o, si por el contrario, como se afirma en la impugnación del fallo, lo que existió fue una relación de coordinación de las actividades propias del objeto contractual.

En el siguiente cuadro se visualizará, el punto concerniente al número del contrato, fecha de inicio, plazo, fecha de terminación y si entre la celebración de cada uno de los contratos<sup>14</sup> hubo solución de continuidad:

Nº y fecha de iniciación	Plazo	Terminación	Objeto del contrato	Solución de Continuidad
002: 15-01-08	6 meses	15-07-08	El Contratista conservando su autonomía, sin que la actividad contratada implique el cumplimiento de funciones públicas o administrativas, ni subordinación y sin que se requiera dedicación de tiempo completo, se compromete para con LA CORPORACIÓN a prestar apoyo para la formulación, control y ejecución de canales de comunicación y fluidez de la información para el cumplimiento de las decisiones de la Corporación.	

---

<sup>14</sup> Ver folios 1079 y siguientes

440: 21-07-08	5 meses	21 - 12 - 2008	Ibídem	6 días
002: 05-01-09	6 meses	05- 06 - 2009	Ibídem	15 días
402: 06-07-09	6 meses	06 - 12 - 2009	Ibídem	1 mes
005: 18-01-10	6 meses	18 - 06 - 2010	Ibídem	1 mes, 12 días
294: 26-07-10	5 meses	26 - 12 - 2010	Ibídem	1 mes, 8 días
005: 04-01-11	5 meses	04 - 06 - 2010	Ibídem	8 días
387: 08-06-11	207 días	05 - 01 - 2011	Ibídem	4 días
014: 02-02-12	6 meses	02 - 08 - 2012	Ibídem	27 días

Concretado en el cuadro anterior el número del contrato, la fecha de iniciación, el plazo, el objeto de cada uno de los contratos y el tiempo que transcurrió entre la finalización de ellos y la solución de continuidad, aspecto este que el más largo fue de 1 mes y 12 días, la Sala se ocupa en seguida del estudio del objeto de los contratantes que demandante y demandado suscribieron. En la cláusula primera se puede leer lo siguiente.

“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO. El Contratista conservando su autonomía, sin que la actividad contratada implique el cumplimiento de funciones públicas o administrativas, ni subordinación y sin que se requiera dedicación de tiempo completo, se compromete para con LA CORPORACIÓN a prestar apoyo para la formulación, control y ejecución de canales de comunicación y fluidez de la información para el cumplimiento de las decisiones de la Corporación.

Se observa de lo anterior que la finalidad del contrato se dirigía a prestarle apoyo a la Corporación Autónoma Regional del Quindío, en aspectos tales como la formulación, control y ejecución de canales de comunicación mediante los cuales la información sobre la importancia de la protección del medio ambiente fluyera hacia la comunidad, de acuerdo con las decisiones que en tal sentido adoptara la entidad, y para ese fin, según lo dice el mismo

objeto del contrato, la actora tenía autonomía y su actividad no implicaba el cumplimiento de funciones públicas o administrativas.

El mismo acto contractual, en cuanto a las obligaciones inherentes a la contratista, señaló lo siguiente:

“CLÁUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO: El contratista además deberá cumplir con las siguientes **obligaciones**: 1. Asesoría del sistema informativo con el objeto de disponer información oportuna y confiable. 2. Asesoría en la expedición de las comunicaciones internas y en los sistemas internos y externos de la información de la Corporación. 3. El profesional requerido debe asumir función específica de coordinar con los líderes de proyectos, el seguimiento y evaluación de cada proyecto del PAT. 4. Para ello se hace necesario que dicha persona reciba capacitación. 5. Mientras se cumple lo anterior, el profesional realizará el seguimiento y evaluación con la metodología institucional. PARÁGRAFO: Para el desarrollo del objeto del contrato, si se hace necesario el desplazamiento del contratista, la Entidad podrá asumir los costos del respectivo desplazamiento a los diferentes lugares o ciudades, así como de las capacitaciones que eventualmente disponga la entidad, para la actualización en temas relacionados con las actividades a cargo del contratista cuando a ello haya lugar, conforme al numeral 2.1 del artículo 40, del Decreto 4579 de Diciembre 27 de 2006, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del año 2007.”

Conforme a la anterior disposición contractual, el contratista al suscribir el contrato también aceptó las obligaciones que el mismo le imponía, entre ellas, como allí se dijo, la asesoría en la expedición de las comunicaciones tanto internas como externas de la entidad; adelantar, al mismo tiempo con los líderes de los proyectos a realizar, el seguimiento y evaluación de todos y cada uno de los que la Corporación llevara a cabo, y, además, coordinar todas las actividades propias de los mismos. También tenía como obligación realizar el seguimiento y evaluación de la metodología de la institución frente a su razón de ser, pues, se trata de una entidad que tiene por misión, como máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, ejecutar políticas públicas, planes, programas y proyectos ambientales, a través de la construcción de

tejido social, todo con el objetivo de propender por un desarrollo sostenible y en armonía con la región en donde desarrolla su jurisdicción ambiental.

Significa, entonces, que analizando el objeto contratado junto con el alcance del mismo, la demandante asesoraba a la entidad en todo lo relacionado con la obtención de información oportuna y confiable; así como en lo relacionado con la expedición de comunicaciones tanto internas como externas; y, además, en la ejecución de esa función tenía que coordinar el seguimiento y evaluación de los proyectos de los líderes, por lo que era necesario que recibiera capacitación; y mientras lo anterior se llevaba a cabo, la contratista debía realizar el procedimiento teniendo en cuenta la metodología existente en la institución.

Ahora, al revisar cada uno de los documentos que conforman el expediente y valorar su contenido y alcance, la Sala encuentra que la entidad expidió varios comunicados internos. Uno de ellos, el que obra al folio 181, es del siguiente tenor literal:

Folio 81.- "COMUNICADO INTERNO SOAF. 127. PARA: CARLOS ARIEL TRUKE OSPINA, JOSÉ MANUEL CORTÉS OROZCO, MARISELA ARBELÁEZ LÓPEZ, JAMES CASTAÑO HERRERA, CLAUDIA JANETH ZAPATA BELTRÁN. DE: SUBDIRECCIÓN OPERATIVA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA. FECHA: 14 de febrero de 2011. Le informo que el 18 de febrero de 2011, se realizará en el Centro de Documentación a partir de las 7:30 am, la inducción a los contratistas de la entidad para lo cual se ha seleccionado el siguiente personal para que asista a esta capacitación. A continuación se detallan y los temas a tratar son: Sistema Integrado de Gestión de Calidad. Inducción al Sistema General de Riesgos Profesionales. Atentamente, NUBIA ZAPATA VARGAS. Subdirectora, Proyecto: César E. Gallo M." (sic).

Un comunicado como el anterior dirigido a la demandante debe ser como subordinación, pues, del contenido de cada uno de los documentos que en

tal sentido se encuentran en el proceso, las instrucciones en ese sentido se pueden asimilar a órdenes. Para la Sala es claro que aquéllos tenían por finalidad que las actividades inherentes a los contratos, se desarrollaran de manera coordinada entre el contratante y la contratista, y no como si se estuviese impartiendo órdenes a ésta; sin embargo, en el presente caso esa actividad dejó de ser autónoma y se convirtió en una actividad permanente por espacio de 5 años, es decir, su ejecución se convirtió en una verdadera función.

Como es obvio en estos casos, las actividades contractuales, se deben cumplir o se tienen que llevar a cabo a través de una metodología, de acuerdo con el objeto social de la entidad y, por tanto, no puede ser un asunto que escape al control y verificación del contratante, pues, en esta clase de contratos debe existir un principio de coordinación, que es esencial para el buen suceso de los fines de la entidad; por tanto, en este caso, el único vínculo jurídico que tuvo la actora con la entidad, en desarrollo de los distintos contratos de prestación de servicios fue no solo de coordinación sino también de subordinación, pues, lo que parecía tener un desarrollo independiente, se convirtió en dependencia y subordinación, toda vez que la contratista al cumplir las funciones propias del objeto contractual, y de las obligaciones pactadas, se debía a la entidad en el horario previsto por ésta. Lo anterior significa que la asesoría en las comunicaciones era por una sola vez y no de manera continua y constante como en efecto ocurrió, esto es, se puso a la actora en una actividad de ejecución constante y permanente.

Asimismo, la actora afirmó que en el desarrollo del objeto contractual hizo parte de los comités de la entidad, y por ese hecho existió dependencia y subordinación. Al respecto, se tiene que señalar que tal circunstancia hace parte de las actividades y objeto propios de la entidad que, en este caso,

consistían en propender porque la comunidad tuviera conocimiento de la importancia de proteger el medio ambiente, para lo cual se estaban llevando a cabo campañas de concientización; y como la contratista tenía como obligación prestar el apoyo necesario, pues, era obvio que en cumplimiento de los contratos pudiera tener alguna participación en los comités, en donde se tratara los asuntos propios del objeto contratado. Es decir, su asistencia se ceñía a recibir la información indispensable y necesaria para el cumplimiento y desarrollo del contrato de prestación de servicios, pero en este caso, ella también se convirtió en el ejercicio de una función permanente, como si estuviera siendo parte del personal de la entidad.

Ahora bien, el punto de la subordinación en los contratos de prestación de servicios ha sido un tema sobre el cual, la corporación<sup>15</sup> ha tenido la oportunidad de pronunciarse y al respecto ha señalado lo siguiente:

“[...] Es importante concluir que para acreditar la existencia de una relación laboral es necesario probar los tres elementos mencionados, pero, especialmente que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando, de esta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

Respecto a la subordinación, se ha entendido como la aptitud que tiene el empleador para impartirle órdenes al trabajador y exigirle su cumplimiento, para dirigir su actividad laboral e imponerle los reglamentos internos de trabajo a los cuales debe someterse, “todo dirigido al objetivo misional trazado”.

En cuanto a la dirección y coordinación de los contratos de prestación de servicios como modalidad contractual estatal, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 establece que la dirección general y la obligación de ejercer control y vigilancia de la ejecución del contrato recaerán en las entidades estatales.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente doctora **Sandra Lisset Ibarra Vélez**. Expediente N° 05001233300020130081301 (36872014). Sentencia de 31 de mayo de 2016.

Al respecto, la Sección Segunda ha sostenido que entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual puede incluir las siguientes situaciones: un horario, el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

De acuerdo con lo anterior, el tribunal administrativo enfatizó que la subordinación es determinante para diferenciar el contrato laboral del contrato de prestación de servicios, “puesto que es la mencionada característica la que fija la independencia del contratista de la administración pública y que no genera el derecho a las prestaciones sociales [...]” (Se subrayó).

En casos como el que se analiza, se debe señalar que la subordinación es un factor importante y determinante que debe ser demostrado para establecer si hubo o no mutación del contrato de prestación de servicios en una relación laboral; por lo que la relación de coordinación que debe existir, en estos casos, entre contratante y contratista, no se puede considerar como una relación de dependencia, puesto que la coordinación entre las partes es un factor importante para el logro de los objetivos misionales de la entidad.

Conforme a lo anterior, se puede concluir, en este caso, que la subordinación es la facultad que tiene el empleador o contratante de dar órdenes a sus empleados, de disponer de su capacidad y fuerza de trabajo, según sus instrucciones, necesidades y conveniencias, para el logro de su razón social, situación que ocurre en este caso, toda vez que al suscribirse el contrato de prestación de servicios entre la demandante y CORPOQUINDÍO, se acordaron unas cláusulas que son ley para las partes, en las que se observan obligaciones recíprocas, por tratarse de un contrato conmutativo, entre ellas, la actora debía cumplir el objeto contratado y demás obligaciones; y por su parte, la entidad debía cumplir las suyas, como era la

supervisión del contrato, de conformidad con el mandato que la ley le impone a las autoridades, según el artículo 83 de la Ley 1474 de 12 de julio de 2011, “por la cual se dictan normas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, pero esa supervisión no se puede convertir en que el contratista esté de manera continua, constante y permanente supeditado a las órdenes del jefe de la entidad, pues, siendo así, es natural que ya no existe independencia para el desarrollo del objeto contractual sino una total dependencia y subordinación.

Igualmente, no se debe dejar de lado que las corporaciones autónomas regionales son entes corporativos de carácter público, de creación legal y que están integradas por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, que están dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica; y en esa medida, tienen como función encargada por la ley, la administración del medio ambiente, los recursos naturales renovables y, así mismo, propender por su desarrollo sostenible, todo dentro del área de su jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente, como se denominaba para la época de los hechos.

En este orden de ideas, la Sala considera que es importante señalar que la misión de las corporaciones autónomas está dirigida a promover y propiciar el desarrollo sostenible a través de la administración de los recursos naturales renovables y el medio ambiente comprometiendo en este proceso a los actores sociales pertenecientes a la región donde éstas tienen jurisdicción e injerencia. Del mismo modo, la visión de estas entidades se caracteriza por

ser líderes en la gestión de la autoridad ambiental contribuyendo con calidad en la conservación y protección del medio ambiente, del patrimonio natural y el desarrollo de una cultura ambiental, con lo cual se compromete a los actores sociales, económicos e institucionales en beneficio del bienestar y la calidad de vida de la sociedad.

Todo lo señalado en precedencia lleva a que la Sala concluya que, efectivamente, en el presente asunto, la demandante estuvo dependiente y subordinada a la entidad, por tanto, se confirmará la decisión de primera instancia.

### **En cuanto a la tacha del testimonio**

En el recurso de apelación, la parte demandada manifestó que lo considerado por el *A quo*, frente a la tacha del testimonio de la señora Aura María Restrepo, fue insuficiente para la demostración del hecho relacionado con la dependencia.

Al respecto, el artículo 211 del Código General del Proceso, al referirse a la imparcialidad del testigo dispone lo siguiente:

“Artículo 211. Imparcialidad del testigo. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o de sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”.

Obsérvese cómo la norma señala las circunstancias que pueden dar lugar a la tacha del testimonio, entre ellas, el parentesco, la dependencia, los

sentimientos o el interés que pueda existir en relación con las partes o de sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

Sobre la tacha de los testigos, la corporación<sup>16</sup> ha señalado lo siguiente:

“[...] La Sala advierte, en primer lugar, que la formulación de tacha de testigos citados por la otra parte debe presentarse antes de la audiencia señalada para la recepción del testimonio o durante aquella, de manera que el recurso de apelación no constituye la oportunidad procesal para el efecto, de acuerdo con lo previsto con el artículo 218 del C. de P. C., aplicable en este caso por disposición expresa del artículo 267 del C.C.A. Sin perjuicio de lo expuesto y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 217 del C. de P. C., según el cual son sospechosas para declarar las personas que en concepto del juez se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad en razón de sus sentimientos o intereses en relación con las partes, antecedentes personales y otras causas, se debe señalar que si bien es cierto que la mayoría de las personas que rindieron testimonio fueron compañeros de trabajo del (...) durante varios años, lo cual podría dar lugar a suponer la existencia de lazos de amistad, dicha suposición no resulta suficiente para estimar que sus declaraciones fueron parciales...[...].<sup>17</sup>

Pues bien, en sentir de la parte apelante, el análisis efectuado por el tribunal frente a la declaración de la señora Aura María Restrepo es insuficiente. Al respecto la Sala se permite revisar, en esta instancia, el testimonio de la citada señora, con la finalidad de establecer el dicho del apoderado de la parte demandada y considera que el hecho de tener demandada a la entidad pretendiendo los mismos derechos que se reclaman mediante la demanda de la referencia, no hace que en ella exista un interés directo y especial en el resultado del proceso, pues, al afirmar la presunta subordinación de la actora a la entidad, en desarrollo del contrato de prestación de servicios, también

---

<sup>16</sup> **CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.** Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil nueve (2009). **Radicación número: 05001-23-26-000-1992-01675-01(17407).** Actor: **OSCAR DE JESUS CEBALLOS PINEDA Y OTROS.** Demandado: **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.** Referencia: **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA. APELACIÓN SENTENCIA.**

<sup>17</sup> Las normas mencionadas en la providencia transcrita fueron subrogadas por los artículos 306 y 211 de la Ley 1437 de 2011 y Código General del Proceso, respectivamente.

podría beneficiarse en su proceso no es cierta, pues, a un proceso se debe citar a que rinda declaración a la persona que tenga conocimiento de los hechos; y para este caso en concreto, se acude a los compañeros de trabajo quienes tienen conocimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de lo acontecido en el desarrollo del contrato de prestación de servicios, por el contrario, sería un contrasentido que se llamara a testificar a una persona ajena a la entidad a quien por razones obvias no le consta nada por cuanto no pertenece a ella.

La Sala debe precisar, en cuanto al testimonio, que éste debe ser de un tercero que conoció las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió un determinado hecho, sin aspiración de tener beneficio del conocimiento de esas circunstancias, porque entonces el testimonio deja de ser imparcial y se torna en beneficioso para el que lo rinde; sin embargo, en este caso, tal circunstancia no hace que la testigo se beneficie de su testimonio, toda vez que cada caso se debe estudiar y analizar de manera particular.

Finalmente, y en lo que tiene que ver con el horario, la Sala precisa que el vínculo de un contratista con determinada entidad ocurre por el principio de coordinación, lo que significa que en la finalidad de cumplir el objeto contractual está en el deber de presentarse en la sede de la entidad, en los horarios que ésta ha previsto para el desarrollo de sus actividades. Por tanto, el que la demandante tuviera que asistir en el horario señalado por aquélla, hace que exista subordinación, por cuanto el desarrollo del objeto contractual no lo puede llevar a cabo de manera independiente y por fuera de ese horario sino subordinada a las directrices que imparta la dirección de la entidad.

De acuerdo con lo anterior, para este caso particular, se debe señalar que la demandante logró desvirtuar las características del contrato de prestación de servicios, toda vez que en su condición de contratista de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, su actividad no contó con la debida autonomía e independencia, por las mismas características del objeto contratado, por ello, las órdenes y sugerencias que recibió en el desarrollo del mismo, no corresponden a la independencia necesaria que es propia del contrato de prestación de servicios, por ende, el que suscribieron las partes, conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se desvirtuó y se convirtió en una verdadera relación laboral, esto es, primó la realidad sobre las formas. En consecuencia, se confirmará la sentencia de primera instancia teniendo en cuenta que la demandante logró probar la subordinación.

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,

## **F A L L A**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del Tribunal Administrativo del Quindío proferida el 17 de julio de 2015, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho adelantó la señora Marisela Arbeláez López contra la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Se reconoce al doctor Santiago Morales Archila como apoderado de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, de conformidad con el memorial poder que obra al folio 1353 del expediente.

**TERCERO:** Por la secretaría de la Sección Segunda de la Corporación devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo del Quindío, y déjense las constancias de rigor.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase**

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

**Los consejeros,**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**