

**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**
COLOMBIA

VICEPROCURADOR GENERAL

Bogotá, D.C., 27 de marzo de 2026

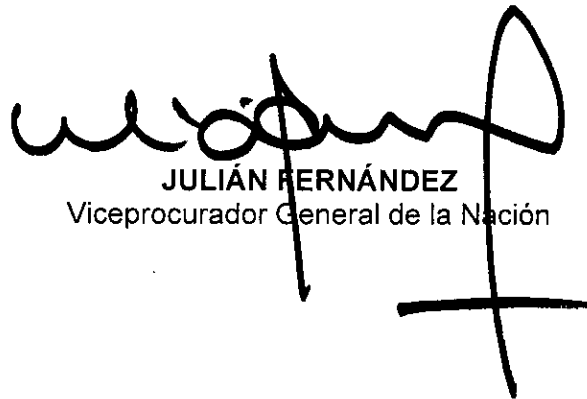
VP- 075

Doctor
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
Presidente
Senado de la República
lidio.garcia@senado.gov.co

Asunto: Entrega informe de la Procuraduría General de la Nación al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley 2365 de 2024.

De manera atenta, me permito remitir el primer informe de la Procuraduría General de la Nación al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley 2365 de 2024, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 23 de la norma en cita.

Cordialmente,



JULIÁN FERNÁNDEZ
Viceprocurador General de la Nación

INFORME

DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 2365 DE 2024

“Por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones.”

MARZO 2026

**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**
COLOMBIA

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	3
Antecedentes	4
1. MARCO JURÍDICO	6
1.1. Instrumentos internacionales	6
1.2. Constitución Política de Colombia	8
1.3. Marco legal	8
1.4. Actos Administrativos.....	10
1.5. Marco jurisprudencial.....	11
1.6. Circular 006 de 2025 de la Procuraduría General de la Nación <i>“Por medio de la cual se dan las directrices para el cumplimiento de las normas para la prevención, protección, atención y sanción del acoso sexual en el entorno laboral”</i>	12
2. INFORME DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	15
2.1. Antecedentes de la actuación preventiva.....	15
2.2. Universo institucional objeto de seguimiento	16
2.3. Instrumentos de recolección de información.....	17
2.4. Modelo de indicadores de seguimiento	17
2.5. Metodología de análisis	18
3. RESULTADOS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.....	18
3.1. Resultados del seguimiento al cumplimiento de la Ley 2365 de 2024	18
3.2. Observaciones.....	20
3.3. Recomendaciones.....	32
4. ACCIONES PREVENTIVAS POR REALIZAR POR PARTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN MATERIA DE ACOSO SEXUAL EN EL ENTORNO LABORAL VIGENCIA 2026	34

Presentación

Este documento contiene el informe que la Procuraduría General de la Nación rinde a las Secretarías de Senado y Cámara y el cual es presentado en sesión formal de la Comisión Legal de Derechos Humanos y audiencias de Senado y Cámara, y de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, una vez estas lo indiquen.

Esta presentación se hace en cumplimiento del artículo 23 de la Ley 2365 de 2024, que dispone que la Procuraduría General de la Nación deberá emitir un informe anual sobre la eficacia de la ley contra el acoso sexual en el entorno laboral, el cual por disposición legal, incluye un capítulo de recomendaciones para la adecuada implementación de la ley.

Para efectos de dar cumplimiento a este mandato legal, la Procuraduría General de la Nación expidió la Circular 006 del 10 de septiembre de 2025, dirigida a todas las entidades públicas, autoridades y organismos del Estado en todos los niveles de la administración, mediante la cual se dieron las “Directrices para el cumplimiento de las normas para la prevención, protección, atención y sanción del acoso sexual en el entorno laboral”.

A través de esta circular se designó a las procuradurías delegadas de Asuntos Civiles, del Trabajo y la Seguridad Social; Delegada Preventiva y de Control de Gestión; para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, de la Adolescencia, la Familia y la Mujer, para realizar el seguimiento al cumplimiento de lo ordenado, tanto en la Ley 2365 de 2024, como en la Circular 006 de 2025 de la Procuraduría General de la Nación.

A continuación, y de conformidad con lo ordenado por la ley, este órgano de control presenta el informe público para la vigencia 2025, de seguimiento al cumplimiento de la Ley 2365 de 2024, “Por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Antecedentes

En el año 2006 el Congreso de la República de Colombia, expidió Ley 1010 de 2006¹, la cual en el numeral 1 del artículo 2 establece las modalidades de acoso laboral, incluyendo el maltrato laboral, el cual consiste en “(...) *Todo acto de violencia contra la integridad física o moral, la libertad física o **sexual** y los bienes de quien se desempeñe como empleado o trabajador; toda expresión verbal injuriosa o ultrajante que lesione la integridad moral o los derechos a la intimidad y al buen nombre de quienes participen en una relación de trabajo de tipo laboral o todo comportamiento tendiente a menoscabar la autoestima y la dignidad de quien participe en una relación de trabajo de tipo laboral. (...)*”.

La Procuraduría General de la Nación, como cabeza del Ministerio Público, ha ejercido sus distintas funciones misionales para contrarrestar las altas cifras de acoso sexual y laboral en el país. En ejercicio de su facultad disciplinaria, este organismo de control ha emitido múltiples pliegos de cargos y fallos dentro de un amplio número de procesos iniciados en la materia²,

El Congreso de la República, el 20 de junio de 2024, expidió la Ley 2365 de 2024³, la cual tiene por objeto “*garantizar el derecho fundamental a la igualdad, no discriminación y una vida libre de violencias mediante la adopción de medidas de prevención, protección y atención a las víctimas de acoso sexual en el contexto laboral*”, e incluye en el ámbito de aplicación de la ley, las prácticas para la prevención, detección y atención a violencias de género y el acoso sexual en las Instituciones de Educación Superior en Colombia: Universidades, Instituciones Universitarias, Escuelas Tecnológicas, Instituciones Tecnológicas e Instituciones

¹Ley 1010 de 2006. “Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo”. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1010_2006.html

² Entre 2021 y el 30 de septiembre de 2024, se han proferido 113 pliegos por acoso laboral y se han producido 69 fallos, de los cuales 32 han sido sancionatorios. Así mismo, el ente de control ha iniciado 282 procesos disciplinarios por acoso sexual, de los cuales se han emitido 52 pliegos de cargos contra docentes y rectores de instituciones educativas y se han dictado 47 fallos disciplinarios. Consultado en <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-alerta-altas-cifras-acoso-laboral-pais.aspx>

³ Ley 2365 de 2024. “Por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones”. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2365_2024.html#20

Técnicas Profesionales, así como en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (IETDH).

Para efectos de la aplicación de la Ley 2365 de 2024, se entiende como acoso sexual:

“(…) todo acto de persecución, hostigamiento o asedio, de carácter o connotación sexual, lasciva o libidinosa, que se manifieste por relaciones de poder de orden vertical u horizontal, mediadas por la edad, el sexo, el género, orientación e identidad sexual, la posición laboral, social, o económica, que se dé una o varias veces en contra de otra persona en el contexto laboral y en las Instituciones de Educación Superior en Colombia: Universidades, Instituciones Universitarias, Escuelas Tecnológicas, Instituciones Tecnológicas e Instituciones Técnicas Profesionales, así como en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las Instituciones de Educación para el trabajo y el Desarrollo Humano (IETDH).(…)”⁴

El artículo 23 de la Ley 2365 de 2024, contenido en el Capítulo II sobre implementación, establece un mecanismo de seguimiento y evaluación de la ley. En virtud de dicha disposición, el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación tienen la obligación de elaborar cada año un informe sobre la efectividad de la ley en la prevención del acoso sexual en el entorno laboral, el cual debe incorporar recomendaciones orientadas a su adecuada aplicación. Estos informes deben tener carácter público, remitirse a las Secretarías de Senado y Cámara, y presentarse formalmente ante la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias y ante la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, dentro del primer trimestre de cada año.

En cumplimiento del anterior mandato de seguimiento legal sobre la eficacia de la presente ley para prevenir el acoso sexual en el contexto laboral y las recomendaciones para su adecuada implementación, la Procuraduría General de la Nación, expidió la Circular 006 del 10 de septiembre 2025, en la que se incorporan los distintos enfoques misionales, tanto preventivos como disciplinarios.

En la mencionada circular se solicitó a todas las entidades públicas, reportar a la Procuraduría General de la Nación, a más tardar el 31 de diciembre de cada año, un **informe ejecutivo de avance en la implementación de los protocolos y rutas de atención**, con la inclusión de la entidad, caracterización de las víctimas y de los presuntos agresores, tipo de vinculación laboral y tipo de violencia, así como las acciones implementadas para la prevención, protección y atención del acoso sexual en el entorno laboral.

⁴ Ibidem, artículo 2.

En atención a que a corte del 31 de enero 2026 las entidades públicas NO habían dado cumplimiento a la remisión de los informes indicados en la Circular 006 de 2025, para el adecuado seguimiento que ordena la ley, la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio Externo de fecha 12 de febrero de 2026, exhortó a 6.653 entidades públicas en todo el país y en todos los niveles de la administración.

A su vez, mediante correo electrónico del pasado 13 de marzo de 2026, la Procuraduría General de la Nación, **reiteró** a todas las entidades públicas, la remisión de la información solicitada, tanto en la Circular 006 de 2025, como en el oficio externo del 12 de febrero de 2026, ampliando el plazo para la remisión de la información, hasta el pasado martes 17 de marzo de 2026, fecha en la cual se procedió a la tabulación y análisis de la información reportada por **3.120** entidades públicas en Colombia, esto es un **46.9%** de las entidades requeridas. Cabe resaltar que la Procuraduría continuará durante todo el 2026 en su tarea y mandato legal de hacer seguimiento al cumplimiento efectivo de la Ley 2365 de 2024, y de manera concreta a que todas las entidades públicas en Colombia para el 2026, adopten y/o actualicen las políticas, protocolos y rutas de atención interna contra el acoso sexual en el entorno laboral, los cuales deben contener como mínimo las obligaciones establecidas en el artículo 11 y las garantías del artículo 9 de la Ley 2365 de 2024; para ser ampliamente difundidos, socializados al interior de la entidad y contener los mecanismos de evaluación de su efectividad.

1. MARCO JURÍDICO

Esta sección presenta el marco normativo vigente, aplicable en Colombia con relación al acoso sexual en el ámbito laboral, en cumplimiento de la implementación de la Ley 2365 de 2024, como se expone a continuación:

1.1. Instrumentos internacionales

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que define la violencia contra las mujeres, e incluye el acoso sexual, prohibiéndolo en todos los contextos, entre otros, en el contexto laboral y en las instituciones educativas.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer - CEDAW, por sus siglas en inglés⁵, ratificada mediante la Ley 051 de 1981, establece que la discriminación contra la mujer comprende toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que limite el reconocimiento y ejercicio de sus derechos humanos. Por su parte, la Recomendación General No. 19 del CEDAW define el acoso sexual, como cualquier comportamiento de tono sexual, incluyendo insinuaciones, contactos físicos, exhibición de material pornográfico y exigencias sexuales, que generen un entorno de trabajo hostil y afecten negativamente el acceso y permanencia laboral de la mujer.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará⁶ define en el artículo 1 la violencia contra la mujer, como *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*. Además, en su artículo 7 contiene la obligación de los Estados Parte, de adoptar políticas para prevenir, sancionar y erradicar esa violencia.

El Convenio 111 de 1958 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁷, en su artículo 2, señala que los Estados Miembro, deberán formular y ejecutar una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con la finalidad de eliminar cualquier discriminación, entendiendo que la violencia sexual en el entorno laboral es una de ellas.

El Convenio 190 de la OIT, Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo⁸, incorporado al derecho interno mediante la Ley 2528 de 2025⁹, reconoce específicamente el derecho al trabajo libre de acoso, y resalta la importancia de promover un entorno laboral seguro, de cero tolerancias frente a la violencia y el acoso laboral; además, incluye la obligación de generar entornos libres de discriminación en el empleo y la ocupación.

⁵ Adoptada el 18 de diciembre de 1979 y ratificada en Colombia mediante la Ley 51 de 1981. Disponible es <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanism/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.

⁶ Adoptada el 9 de junio de 1992 y ratificada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995. Disponible en <https://oas.org/es/juridico/spanish/tratados/a-61.html>. <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>

⁷ Adoptado el 25 de junio de 1968 y ratificado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967. Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_instrument_id:312256.

⁸ Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3999810

⁹ Esta ley debe ser examinada por la Corte Constitucional, en cumplimiento del artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política y el Convenio posteriormente ratificado por el jefe de Estado, para que sea vinculante.

1.2. Constitución Política de Colombia

La Constitución Política consagra derechos fundamentales aplicables a la prevención y sanción del acoso sexual en el trabajo. Por su parte, el artículo 1, declara que Colombia es un Estado Social de Derecho, donde el respeto por la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad son sus pilares fundamentales; el artículo 13 garantiza el derecho a la igualdad y la no discriminación por razones de sexo u orientación sexual; el artículo 15 protege la intimidad y el buen nombre; el artículo 16 garantiza el libre desarrollo de la personalidad; el artículo 25, dispone que el trabajo es un derecho y una obligación social, que goza de la especial protección del Estado en todas sus modalidades; y, por ende, *“toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*¹⁰. A su vez, el artículo 43 señala que hombres y mujeres tienen los mismos derechos y oportunidades y proscribire cualquier clase de discriminación, entendiendo que el acoso laboral y la violencia sexual, en el entorno laboral, son formas de discriminación.

1.3. Marco legal

La Ley 1010 de 2006¹¹, por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo, la cual busca prevenir, corregir y sancionar todo ultraje a la dignidad humana que se ejerza sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral, privada o pública y establece las medidas preventivas y correctivas que las empresas e instituciones deben adoptar en contra del acoso laboral, advirtiendo que la omisión de dichas medidas se entenderá como tolerancia de esta conducta. Por su parte, en el artículo 2, establece las modalidades de acoso laboral, incluyendo el maltrato laboral, el cual puede ser físico, verbal y psicológico, lo que refuerza la necesidad de adoptar medidas específicas contra el acoso sexual en el trabajo.

Ley 1257 de 2008¹², por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones, cuyo objeto es la adopción de medidas que permitan garantizar para

¹⁰ Artículo 25 Constitución Política de Colombia.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#25

¹¹ por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.

¹² Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones, desarrollada por los decretos

todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, establece una serie de acciones para la prevención, garantía y sanción de toda violencia por razón del género,¹³ e incluye en su artículo 12 medidas de sensibilización y prevención en el ámbito laboral, promoviendo la erradicación de la discriminación. Además, en su artículo 29, modifica el Código Penal (Ley 599 de 2000), tipificando el acoso sexual en el artículo 210A, con penas de prisión de uno (1) a tres (3) años. En este sentido, el presente decreto adopta el principio de no revictimización como eje transversal en la implementación de medidas de protección, entendiendo por revictimización toda actuación institucional que, en el marco de la atención o gestión de los casos, reproduzca, profundice o prolongue el daño sufrido por la persona afectada, en contravía del enfoque de derechos humanos.

Ley 2294 de 2023, por la cual se expide “el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”¹⁴, el cual incorpora el enfoque de género para cerrar las brechas de la sociedad y declara en el artículo 344 la emergencia por violencia basadas en género.

Ley 2365 de 2024¹⁵, *“Por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.

Ley 2466 de 2025 *“por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”* en su artículo 18 amplía la protección al afirmar “[...] Se garantizará el trabajo libre de violencias y de acoso, cualquiera que sea su situación contractual, informales o de la

4796 de 2011 el cual “tiene por objeto definir las acciones necesarias para detectar, prevenir y atender integralmente a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las mujeres víctimas de violencia e implementa mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud.

el 4463 de 2011 que “tiene por objeto definir las acciones necesarias para promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres, implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y desarrollar campañas de erradicación de todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral y el 4799 de 2011 que “ Tiene por objeto reglamentar las leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, en relación con las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, Los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías, de manera que se garantice el efectivo acceso de las mujeres a los mecanismos y recursos que establece la ley para su protección, como instrumento para erradicar todas la formas de violencia contra ellas”.

Decreto 4798 de 2011: Reglamenta la Ley 1257 en lo concerniente a la promoción, formación, prevención y protección de los Derechos Humanos de las mujeres para vivir una vida libre de violencias, en el marco de las competencias del Ministerio de Educación, las entidades territoriales e instituciones educativas.

¹⁴ Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

¹⁵ Ley 2365 de 2024 “Por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones.

economía popular, las personas en formación, incluidos pasantes y aprendices, las personas voluntarias, las personas en busca de empleo, postulantes a un empleo, las personas despedidas, personas que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador”.

1.4. Actos Administrativos

Decreto 1710 de 2020¹⁶, por el cual se adopta el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, como estrategia de gestión en salud pública y se dictan disposiciones para su implementación”.

Decreto 1476 de 2024 *“Por medio del cual se reglamenta el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género - SINARASMO”*, refiere la relevancia de la interoperabilidad de información por parte de los sectores para el uso del SIVIGE con el fin de reglamentar el registro, atención y monitoreo de los casos de Violencias Basadas en Género.

Resolución 014466 de 2022 del Ministerio de Educación Nacional¹⁷, “Por la cual se fijan los Lineamientos de Prevención, Detección, Atención de Violencias y cualquier tipo de Discriminación Basada en Género en Instituciones de Educación Superior (IES) para el desarrollo de Protocolos en el marco de las acciones de Política de Educación Superior Inclusiva e Intercultural”.

Documento CONPES 4080 de 2022, que establece la *“Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país”*.

Resolución 3461 de 2025, por la cual se derogan las Resoluciones 652¹⁸ y 1356 de 2012¹⁹ del Ministerio de Trabajo que establecen lineamientos para la conformación y funcionamiento del comité de convivencia laboral, en entidades públicas y empresas privadas.

¹⁶ Decreto 1710 de 2020, Por el cual se adopta el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, como estrategia de gestión en salud pública y se dictan disposiciones para su implementación”.

¹⁷ Resolución 014466 de 2022 del Ministerio de Educación Nacional, “Por la cual se fijan los Lineamientos de Prevención, Detección, Atención de Violencias y cualquier tipo de Discriminación Basada en Género en Instituciones de Educación Superior (IES) para el desarrollo de Protocolos en el marco de las acciones de Política de Educación Superior Inclusiva e Intercultural”.

¹⁸ Resolución 652 de 2012 del Ministerio del Trabajo, “Por la cual se establece la conformación y funcionamiento del Comité de Convivencia Laboral en entidades públicas y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.”

¹⁹ Resolución 1356 de 2012 del Ministerio del Trabajo, “Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 652 de 2012.”

Decreto 0405 de 2025²⁰, Por el cual se adiciona el capítulo 7 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, y en particular, las contenidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y el párrafo del artículo 14 de la Ley 2365 de 2024, relacionadas con las multas por despido de víctima denunciante de acoso sexual en el contexto laboral.

1.5. Marco jurisprudencial

Sentencia T-140 de 2021 de la Corte Constitucional, sobre los derechos a la igualdad material, al trabajo, a la no discriminación y a vivir una vida libre de violencias.²¹

Sentencia T-104 de 2025, proferida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Diana Fajardo Rivera, exhortó al Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo, para que *“promueva las medidas necesarias y suficientes que contribuyan a la creación o adecuación de instancias o mecanismos de prevención del acoso o violencia por razón del género en el contexto laboral”*, en cumplimiento de su deber constitucional de garantizar una vida libre de violencias para las mujeres.

En dicha decisión, la Corte recordó que el goce efectivo del derecho al trabajo en condiciones de dignidad implica la *“protección contra la violencia y el acoso, incluido el sexual”*, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y subrayó que *“existe responsabilidad de las empresas, los sindicatos y la sociedad general en el goce efectivo del derecho al trabajo, en condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias”*. Así mismo, enfatizó que el deber estatal frente al acoso sexual en el trabajo no se agota en la existencia de normas, sino que exige la adopción de acciones eficaces, diferenciadas y oportunas, conforme al principio de debida diligencia. En esa línea, instó a que en la formulación del Plan Transversal para la Eliminación del Acoso Sexual al que hace referencia la Ley 2365 de 2024, se tengan en cuenta *“los criterios y parámetros que ha ido construyendo la jurisprudencia constitucional”* y se fortalezca la articulación entre los actores del sistema de prevención y atención, en especial los empleadores y las ARL.

Sentencia T-262 de 2025 sobre el derecho al debido proceso en queja de acoso laboral. En dicha providencia, la Corte precisó que el acoso laboral constituye una agresión sistemática que ciertos integrantes de una organización —pública o privada— ejercen contra una persona determinada, y que puede manifestarse a través de actos de violencia física o psicológica, en contravía del principio de dignidad humana. La Corte

²⁰ <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=177638>

²¹ Sentencia T 140 de 2021 de la Corte Constitucional, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

señaló, además, que el enfoque de género impone a la autoridad competente el deber de valorar el material probatorio aportado con una perspectiva diferenciada, que tenga en cuenta las relaciones de poder y las condiciones particulares de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad²².

1.6. Circular 006 de 2025 de la Procuraduría General de la Nación “Por medio de la cual se dan las directrices para el cumplimiento de las normas para la prevención, protección, atención y sanción del acoso sexual en el entorno laboral”.

En ejercicio de sus funciones constitucionales y en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 23 de la Ley 2365 de 2024, la Procuraduría General de la Nación expidió la Circular Externa 006 del 10 de septiembre de 2025, dirigida a todas las entidades públicas, autoridades y organismos del Estado en todos los niveles de la administración pública. Por medio de esta circular se impartieron directrices para el cumplimiento de las normas sobre prevención, protección, atención y sanción del acoso sexual en el entorno laboral, con el propósito de proteger a toda la población y, en particular, a los grupos en situación de especial vulnerabilidad —mujeres en todas sus diversidades, personas en situación de discapacidad, indígenas, afrodescendientes, personas con identidades de género y orientación sexual diversa, y migrantes, entre otras—, que enfrentan barreras adicionales para denunciar y acceder a la administración de justicia. En ella se impartieron directrices tanto en materia de la función preventiva, como en materia del ejercicio de la función disciplinaria y se dispuso y EXHORTÓ al cumplimiento de la Ley 2365 de 2024.

La circular introduce precisiones relevantes sobre el ámbito de aplicación de la Ley 2365 de 2024, orientadas a distinguirla del régimen general de acoso laboral. Entre los aspectos más relevantes se destacan los siguientes:

- La Ley 2365 de 2024 se aplica con independencia de la naturaleza y/o forma de vinculación, es decir, no exige la subordinación propia del vínculo laboral, dado que se aplica indistintamente a trabajadores, agentes, contratistas de prestación de servicios, pasantes, practicantes, oficiales, suboficiales, soldados, infantes de marina, personal ejecutivo de la Policía Nacional, agentes y patrulleros que se encuentren en calidad de alumnos de las escuelas de formación.

²² Corte Constitucional. Sentencia T-262 de 2025. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-262-25.htm>

- El acoso sexual es una falta disciplinaria distinta del acoso laboral, y se integra en su descripción típica a las faltas contra la libertad individual y violación de otros derechos fundamentales, según el artículo 18 de la Constitución Política.
- Una sola acción es suficiente para que se configure la conducta disciplinaria de acoso sexual.
- En los casos de acoso laboral en las entidades públicas, se requiere la intervención del Comité de Convivencia Laboral de la respectiva entidad, para que inicie la actuación disciplinaria correspondiente. **En los casos de acoso sexual en el ámbito laboral, NO se debe acudir ante este comité, por cuanto no es una conducta susceptible de conciliación.**
- El acoso sexual en el ámbito laboral debe ser investigado penal y disciplinariamente.
- Para efectos de la aplicación de la Ley 2365 de 2024, se entiende que hacen parte del contexto laboral, con independencia de la naturaleza de la vinculación, "las interacciones que tengan los trabajadores, agentes, empleadores, contratistas de prestación de servicios, pasantes, practicantes y demás personas que participen en el contexto laboral".²³
- Conforme al artículo 7 de la Ley 2365 de 2024, se presume que la conducta fue cometida en el contexto laboral cuando se realice en:
 - “a) El lugar de trabajo o donde se desarrolle la relación contractual en cualquiera de sus modalidades, inclusive en los espacios públicos y privados, físicos y digitales cuando son un espacio para desarrollar las obligaciones asignadas, incluyendo el trabajo en casa, el trabajo remoto y el teletrabajo;
 - b) Los lugares donde se cancela la remuneración fruto del trabajo o labor encomendada en cualquiera de las modalidades contractuales, donde se toma su descanso o donde come, o en los que utiliza instalaciones sanitarias o de aseo y en los vestuarios dentro del contexto laboral;
 - c) Los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo o la labor encomendada en cualquiera de sus modalidades;
 - d) En el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo o la labor encomendada en cualquiera de sus modalidades, incluidas las realizadas de forma digital o en uso de otras tecnologías;

e) Los trayectos entre el domicilio y el lugar donde se desarrolla el trabajo o la labor encomendada en cualquiera de sus modalidades, cuando el acoso sexual sea cometido por una persona que haga parte del contexto laboral.

f) En el alojamiento proporcionado por el empleador, cuando el acoso sexual sea cometido por una persona que haga parte del contexto laboral.”²⁴

- Los empleadores públicos como privados deben implementar protocolos de prevención, garantía, protección y atención para las conductas de acoso laboral.
- La queja por acoso sexual que presente la víctima ante la entidad pública o privada tiene por finalidad la **activación** de los protocolos de prevención, garantía, protección y atención, y no su investigación y sanción.
- La competencia para conocer de las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones por acoso sexual en el entorno laboral, corresponde, en el sector público, al Ministerio Público, y en el sector privado, a los jueces laborales.
- Las disposiciones sobre acoso sexual se aplican a las Instituciones de Educación Superior (IES), así como al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y a las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (IETDH); en consecuencia, rige para las interacciones que tengan los estudiantes, profesores, directivos, trabajadores y demás personas que desempeñen actividades dentro de dichas instituciones.
- Las conductas de acoso sexual ocurridas en las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, conforme a su naturaleza jurídica y régimen académico, le son aplicables la Ley 2365 de 2024²⁵.
- El Gobierno Nacional debe expedir el Plan Transversal para la Eliminación del Acoso Sexual en el contexto laboral y en las Instituciones de Educación Superior, así como en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (IETDH),

²⁴ Ibidem, artículo 7.

²⁵ Las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional son instituciones educativas estatales cuyo objetivo principal es la formación integral de los futuros oficiales, suboficiales, soldados, infantes de marina, personal ejecutivo de la Policía Nacional, agentes, y patrulleros y agentes, para el cumplimiento de las misiones institucionales. Estas escuelas de formación operan ajustando su régimen académico a lo establecido por la Ley 30 de 1992.

plan que debe contar con la participación de todos los estamentos y grupos de interés.

- Los empleadores públicos y privados están en la obligación de adoptar las políticas, protocolos y rutas de atención contra el acoso sexual en el entorno laboral, los cuales deben contener como mínimo las obligaciones establecidas en el artículo 11 y las garantías del artículo 9 de la Ley 2365 de 2024, las cuales son objeto de inspección, vigilancia y control del Ministerio del Trabajo.
- Las personas naturales o jurídicas que contraten bajo la modalidad de prestación de servicios están en la obligación de adoptar las políticas, protocolos y rutas de atención contra el acoso sexual, las cuales deben contener como mínimo con las garantías de protección establecidas en el artículo 13 de la Ley 2365 de 2024, las cuales se tomarán en consideración a la organización operativa de la entidad.

2. INFORME DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El presente informe tiene como propósito presentar al Congreso de la República un análisis integral sobre el nivel de implementación de las medidas previstas en la Ley 2365 de 2024 en las entidades públicas del Estado colombiano, a partir de la información remitida por dichas entidades mediante informes institucionales y formularios estructurados dispuestos por la Procuraduría General de la Nación.

2.1. Antecedentes de la actuación preventiva

En desarrollo de las funciones constitucionales de vigilancia preventiva ²⁶ la Procuraduría General de la Nación requirió a 6.653 entidades públicas del Estado a adoptar acciones inmediatas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley 2365 de 2024 y en la Circular 006 de 2025.

El requerimiento fue expedido conjuntamente por:

- La Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 7: Asuntos Civiles, del Trabajo y la Seguridad Social.
- La Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 8: Para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer.

²⁶ Oficio externo de fecha 12 de febrero de 2026,

- La Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 2: Para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.

Estas dependencias, en ejercicio de sus competencias misionales, requirieron a las entidades públicas la adopción de medidas orientadas a garantizar la prevención del acoso sexual en el entorno laboral y la adecuada gestión institucional de las denuncias presentadas.

Entre las acciones solicitadas a las entidades se incluyeron:

1. La adopción o actualización de protocolos institucionales para la prevención del acoso sexual laboral.
2. La implementación de rutas institucionales de atención a las víctimas.
3. La adopción de medidas de protección frente a situaciones de presunto acoso sexual laboral.
4. La realización de actividades de sensibilización y capacitación dirigidas a servidores públicos.
5. El reporte institucional de información sobre la gestión de estos casos.

Así mismo, el oficio externo dispuso que las entidades públicas remitieran información institucional mediante el diligenciamiento de un formulario estructurado y la elaboración de un informe ejecutivo sobre las acciones adoptadas.

2.2. Universo institucional objeto de seguimiento

Como parte de esta actuación preventiva, la Procuraduría General de la Nación estructuró un universo institucional conformado por entidades públicas pertenecientes a los distintos niveles de la administración pública.

A partir del registro consolidado de entidades públicas disponible en las bases institucionales, se identificaron 6.653 entidades públicas del Estado colombiano, a las cuales se dirigió el requerimiento institucional de información. Este universo incluyó entidades pertenecientes a:

- El orden nacional.
- El orden territorial.
- Entidades descentralizadas.
- Empresas públicas y entidades con participación estatal.
- Autoridades administrativas.
- Organismos con autonomía administrativa.

La cobertura institucional del ejercicio permitió abarcar una parte significativa del aparato estatal colombiano, lo cual facilitó realizar una evaluación amplia del grado de implementación de las medidas previstas en la Ley 2365 de 2024, dentro del sector público.

2.3. Instrumentos de recolección de información

Para la recolección de la información institucional, la Procuraduría General de la Nación dispuso dos instrumentos principales:

2.3.1. Informe institucional

Cada entidad pública debió remitir un informe ejecutivo en el cual describiera las acciones adoptadas para implementar las disposiciones previstas en la Ley 2365 de 2024.

2.3.2. Formulario estructurado de reporte

Adicionalmente, las entidades debían diligenciar DIRECTAMENTE un formulario institucional diseñado para recopilar información cuantitativa y cualitativa sobre la gestión institucional frente al acoso sexual en el entorno laboral.

2.4. Modelo de indicadores de seguimiento

La información recopilada permitió estructurar un modelo de indicadores orientado a evaluar el grado de implementación institucional de las medidas previstas en la Ley 2365 de 2024.

Las variables analizadas se agruparon en cinco dimensiones principales.

2.4.1. Identificación institucional

- Entidad que reporta.
- Dependencia responsable.
- Funcionario encargado del reporte.

2.4.1.1. Caracterización de las víctimas

- Número de víctimas por género.

- Número de víctimas según tipo de vinculación laboral.

2.4.2. Caracterización del presunto agresor

- Relación jerárquica con la víctima.
- Identificación por género.

2.4.3. Acciones institucionales de prevención

- Número de capacitaciones realizadas.
- Actividades de difusión institucional.
- Diagnósticos de clima laboral.

2.4.4. Medidas de protección y atención

- Activación de rutas de atención.
- Traslados laborales.
- Modificaciones de horario.
- Suspensiones provisionales.
- Remisiones a servicios de salud.
- Quejas remitidas al Ministerio Público.

2.5. Metodología de análisis

La información remitida por las entidades públicas mediante los formularios y los informes institucionales fue consolidada para analizar:

- La adopción de protocolos institucionales y/o su actualización.
- La existencia de rutas de atención.
- Las acciones de prevención implementadas.
- Las medidas de protección adoptadas.
- La gestión institucional frente a denuncias de acoso sexual.

3. RESULTADOS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Resultados del seguimiento al cumplimiento de la Ley 2365 de 2024

La Procuraduría General de la Nación adelantó el análisis integral de la información reportada por las entidades públicas en relación con la implementación de la Ley 2365 de 2024 y de las directrices impartidas mediante la Circular Externa 006 de 2025.

En el marco de este ejercicio, en atención a que con corte 31 de diciembre de 2025 las entidades públicas no habían dado cumplimiento a las directrices impartidas en la Circular 006 de 2025, entre los días 12 y el 17 de febrero de 2026, se **requirió** a un total de 6.653 entidades públicas del orden nacional y territorial, mediante el cual se solicitó el diligenciamiento de un formulario estandarizado y la remisión de un informe institucional. Como resultado de este primer corte, con fecha 11 de marzo de 2026, se consolidó el reporte de 1.824 entidades que atendieron **oportunamente** el requerimiento.

Posteriormente, mediante un segundo requerimiento emitido el 13 de marzo de 2026, se reiteró la solicitud a las entidades que no habían dado respuesta, focalizando esta vez exclusivamente en el diligenciamiento del formulario. Como resultado de este segundo corte, se logró consolidar un total de 3.120 entidades con información reportada.

En términos de cobertura, el ejercicio permitió obtener información de 3.120 entidades frente a un universo inicial de 6.653 requeridas, lo que evidencia un nivel de respuesta institucional equivalente al 46,9%, mientras que el 53,1% no atendió el requerimiento dentro del plazo establecido, situación que deberá ser objeto de análisis y seguimiento en el marco de las competencias de vigilancia preventiva de la Procuraduría General de la Nación.

Gráfica 1. Cobertura del requerimiento de información



Fuente: Información reportada por las entidades a la Procuraduría General de la Nación.

Elaboración: Procuraduría General de la Nación.

Desde el punto de vista cuantitativo, en lo relacionado con la cifra de víctimas y presuntos agresores, la información consolidada presenta limitaciones relevantes en la calidad y consistencia del dato, debido a las inconsistencias y desproporciones que impiden establecer correspondencia entre los registros agregados, especialmente frente al contraste de estas cifras con variables operativas como la activación de rutas, la adopción de medidas de protección y la remisión a las autoridades competentes.

En consecuencia y con el fin de evitar interpretaciones erróneas o conclusiones que no reflejen con precisión la realidad institucional, la Procuraduría General de la Nación no tendrá en cuenta las cifras relacionadas con víctimas y presuntos agresores para efectos del presente análisis, sin perjuicio de que estas serán objeto de verificación posterior a la presentación del presente informe, dada la importancia que reviste este dato para la ejecución efectiva de la aplicación y seguimiento de la Ley 2365 de 2024.

A partir del análisis anterior, se identifican las siguientes observaciones estructurales:

3.2. Observaciones

Observación 1. Indebida interpretación del régimen jurídico aplicable al acoso sexual en el entorno laboral.

El análisis de los informes remitidos por las entidades evidencia una indebida interpretación y aplicación del marco normativo vigente en materia de acoso sexual en el entorno laboral, particularmente en lo relacionado con la diferenciación entre el régimen general de acoso laboral previsto en la Ley 1010 de 2006, los lineamientos contenidos en la Resolución 3461 de 2025 del Ministerio del Trabajo y el régimen especial introducido por la Ley 2365 de 2024 y la Circular 006 de 2025 proferida por la Procuraduría General de la Nación.

De manera reiterada, las entidades continúan aplicando esquemas normativos y procedimentales diseñados para el tratamiento del acoso laboral general, trasladando indebidamente al ámbito del acoso sexual lógicas asociadas a la conciliación, la gestión interna del conflicto y la intervención de instancias administrativas no competentes. Esta situación evidencia una falta de apropiación institucional del carácter autónomo y diferenciado del régimen previsto en la Ley 2365 de 2024, el cual no constituye una extensión de la Ley 1010 de 2006, sino un marco normativo específico con finalidades, principios y mecanismos propios.

Esta indebida interpretación tiene efectos directos en la estructuración de protocolos, en la activación de rutas de atención y en la adopción de medidas institucionales, lo

cual se traduce en un cumplimiento meramente formal y no material de la normativa vigente. En términos jurídicos, no se trata de un problema interpretativo menor, sino de una falla en la aplicación del derecho que compromete la efectividad de las garantías previstas en los artículos 9 y 11 de la Ley 2365 de 2024 y desconoce las directrices impartidas por la Procuraduría General de la Nación mediante la Circular Externa 006 de 2025.

Observación 2. Improcedencia de la intervención del comité de convivencia laboral en casos de acoso sexual en el entorno laboral.

Una de las situaciones detectadas en el seguimiento adelantado por la Procuraduría General de la Nación, consiste en la persistencia de una práctica institucional contraria al marco jurídico vigente, en el sentido de remitir o someter los casos de acoso sexual en el entorno laboral a los Comités de Convivencia Laboral. De manera reiterada, los informes analizados evidencian que múltiples entidades continúan entendiendo que dichos comités constituyen la instancia natural para conocer, tramitar o canalizar este tipo de situaciones, reproduciendo esquemas institucionales diseñados para el tratamiento del acoso laboral general y no para el abordaje del acoso sexual en el entorno laboral bajo el régimen especial previsto en la Ley 2365 de 2024.

Esta práctica resulta jurídicamente improcedente. El acoso sexual en el entorno laboral no es una conducta conciliable. La Ley 2365 de 2024 y la Circular Externa 006 de 2025 son expresas en señalar que la intervención de la entidad no tiene por finalidad promover acuerdos entre las partes, ni propiciar escenarios de mediación o conciliación, sino activar medidas de prevención, protección y atención a favor de la víctima y remitir oportunamente la información a las autoridades competentes. El Comité de Convivencia Laboral, por su diseño funcional y por el marco normativo que regula su actuación, no es una instancia habilitada para conocer este tipo de conductas bajo una lógica de conciliación, pues ello contraría de manera directa la naturaleza jurídica del acoso sexual en el entorno laboral y vacía de contenido el tratamiento reforzado previsto por el legislador.

La remisión de estos casos a los Comités de Convivencia Laboral no constituye una simple irregularidad procedimental. Se trata de una distorsión sustancial del régimen legal aplicable que puede generar consecuencias graves para la garantía de los derechos de las víctimas. En primer lugar, puede trasladar a la víctima la carga de participar en escenarios de confrontación o exposición frente al presunto agresor, lo cual incrementa el riesgo de revictimización. En segundo lugar, puede trivializar la naturaleza de la conducta al tratarla como un conflicto laboral ordinario susceptible de arreglo interno. En tercer lugar, puede retardar la adopción de medidas urgentes de

protección y la puesta en conocimiento de la autoridad disciplinaria y/o penal competente. En cuarto lugar, puede inducir a las entidades a asumir competencias que no les corresponden, especialmente cuando pretenden investigar o definir de fondo la responsabilidad disciplinaria y/o penal, derivada de los hechos.

Desde la perspectiva del control preventivo, esta observación revela una falla estructural de comprensión institucional sobre el alcance de la Ley 2365 de 2024. La persistencia de esta práctica demuestra que un número importante de entidades no ha internalizado que el acoso sexual en el entorno laboral exige un tratamiento diferenciado, reforzado y no conciliable. Por tanto, la permanencia de protocolos o rutas que asignan al Comité de Convivencia Laboral un rol de conocimiento, trámite o gestión conciliatoria de estos casos constituye una situación que debe ser corregida de manera inmediata, por cuanto compromete la legalidad de la actuación administrativa, afecta la protección efectiva de las víctimas y contraría expresamente las directrices impartidas por la Procuraduría General de la Nación.

Observación 3. Brecha estructural entre la gestión institucional de los casos y la activación del control disciplinario

El análisis de la información reportada permite advertir una brecha estructural entre la gestión institucional inicial de los casos de acoso sexual en el entorno laboral y su efectiva puesta en conocimiento de la autoridad disciplinaria competente.

Si bien las entidades reportan la activación de rutas internas de atención, lo cual evidencia la existencia de mecanismos de reacción frente a las situaciones identificadas, esta actuación no se traduce de manera consistente en la remisión de los casos al Ministerio Público, como lo exige el artículo 11 de la Ley 2365 de 2024. Esta desconexión revela una falla en la comprensión del alcance de las obligaciones institucionales, en tanto que la intervención de la entidad no se agota en la gestión interna del caso, sino que exige la activación del control disciplinario.

Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico, la omisión o insuficiencia en la remisión de los casos implica una limitación en el ejercicio de las funciones constitucionales del Ministerio Público, particularmente en lo relativo a la investigación y eventual sanción de conductas que pueden constituir faltas disciplinarias de especial gravedad. Esta situación no solo debilita la eficacia del sistema disciplinario, sino que genera un riesgo real de impunidad, en la medida en que las conductas pueden no ser objeto de control por la autoridad competente.

Así mismo, esta brecha pone en evidencia una fragmentación en la respuesta institucional del Estado frente al acoso sexual en el entorno laboral, en donde las

actuaciones internas de las entidades no se articulan de manera efectiva con los mecanismos de control externo, lo cual afecta la integralidad del sistema de protección.

Gráfica 2. Activación de rutas frente a remisión al Ministerio Público.



Fuente: Información reportada por las entidades.
Elaboración: Procuraduría General de la Nación.

Las entidades reportaron 489 activaciones de rutas internas de atención frente a 144 remisiones al Ministerio Público, lo que evidencia una brecha significativa entre la gestión institucional inicial de los casos y su efectiva puesta en conocimiento de la autoridad disciplinaria competente.

Observación 4. Implementación limitada de las garantías de no revictimización y no retaliación

Las entidades reportan la existencia de medidas orientadas a proteger la confidencialidad y a evitar represalias; no obstante, no se evidencia la existencia de mecanismos institucionales robustos que permitan garantizar de manera efectiva la no revictimización ni la protección frente a conductas de retaliación.

No se identifican protocolos estandarizados de atención a víctimas, mecanismos de seguimiento ni instrumentos que permitan detectar y corregir situaciones de riesgo posterior a la denuncia. Esta situación implica una implementación parcial de las garantías previstas en el artículo 9 de la Ley 2365 de 2024, lo cual resulta especialmente crítico dada la naturaleza del fenómeno.

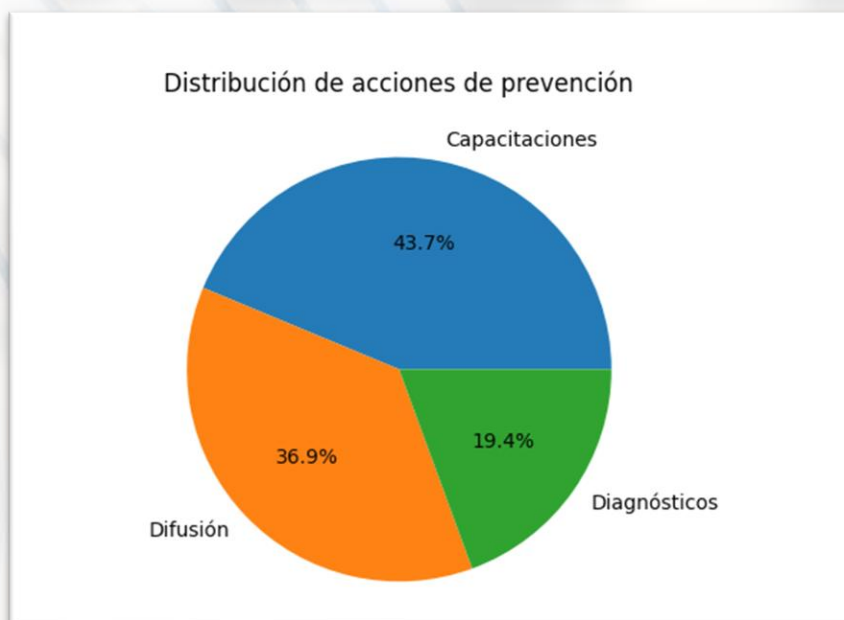
Observación 5. Actividad preventiva sin capacitaciones institucionales especializadas

El análisis de la información reportada evidencia que las entidades han desarrollado un volumen importante de actividades de capacitación, sensibilización y difusión relacionadas con la prevención del acoso sexual en el entorno laboral. Sin embargo, estas acciones no se traducen de manera consistente en la consolidación de capacitaciones institucionales especializadas para la atención integral de este tipo de casos.

En múltiples informes se observa que las actividades reportadas corresponden a jornadas generales de sensibilización o bienestar, sin que se evidencie la existencia de programas estructurados, continuos y técnicamente diseñados bajo un enfoque de género, de derechos humanos y de prevención de la revictimización. Así mismo, no se identifican mecanismos de evaluación de impacto que permitan establecer si dichas acciones han contribuido a mejorar la capacidad institucional de respuesta.

Esta situación pone de presente que la actividad preventiva, aunque cuantitativamente relevante, no necesariamente cumple con los estándares cualitativos exigidos por la Ley 2365 de 2024.

Gráfica 3. Distribución de acciones de prevención



Fuente: Información reportada por las entidades.
Elaboración: Procuraduría General de la Nación.

Se reportaron 9.244 capacitaciones, 7.801 actividades de difusión y 4.103 diagnósticos, lo que evidencia una mayor concentración en acciones de sensibilización frente a un menor desarrollo de herramientas diagnósticas de carácter estructural.

Observación 6. Debilidad estructural de los sistemas de información y del reporte institucional, con especial afectación por la no operatividad del SIVIGE para casos de acoso sexual en el entorno laboral

El seguimiento adelantado permitió identificar una debilidad estructural en los mecanismos de registro, sistematización, consolidación y reporte de la información relativa al acoso sexual en el entorno laboral. Esta deficiencia no se limita a problemas de forma o de calidad del diligenciamiento, sino que compromete la posibilidad misma de construir una trazabilidad institucional veraz y confiable sobre el fenómeno, de consolidar estadísticas comparables a nivel nacional y de evaluar la eficacia real de las medidas adoptadas por las entidades públicas.

Uno de los aspectos más relevantes de esta observación consiste en que diversas entidades advierten expresamente que el Sistema Integrado de Información de Violencias de Género, SIVIGE, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, que opera y garantiza la integración de datos, junto con el Ministerio de Igualdad y Equidad, encargados de la articulación técnica y análisis de patrones de violencias basadas en género, no se encuentra habilitado o funcional para el reporte de casos de acoso sexual en el entorno laboral. Esta circunstancia reviste especial gravedad porque el marco normativo exige no solo la adopción de medidas preventivas y de protección, sino también la generación de información verificable, anonimizada, sistemática y útil para el seguimiento institucional. Si el sistema que debía soportar el registro y consolidación de esta información no permite la incorporación de los casos o no ofrece una ruta funcional para su reporte, las entidades quedan materialmente limitadas para cumplir integralmente con sus obligaciones y el Estado pierde capacidad para medir y monitorear el fenómeno.

La consecuencia directa de esta situación es la fragmentación del dato. Las entidades terminan reportando a través de mecanismos paralelos, formatos internos, bases no homologadas o respuestas ad hoc a requerimientos de los órganos de control, sin que exista una estructura nacional uniforme que garantice consistencia, trazabilidad y comparabilidad.

Ello explica, en parte, la heterogeneidad en la calidad del dato, las inconsistencias entre variables y la dificultad para construir una lectura consolidada de los casos

reportados. Desde el punto de vista institucional, esta debilidad impide identificar patrones territoriales, sectores de mayor riesgo, recurrencia de conductas, eficacia de rutas de protección y niveles reales de remisión a autoridades competentes.

Desde una perspectiva jurídica y de política pública, la no operatividad del SIVIGE para este tipo de casos no es un asunto menor ni accesorio. Se trata de una falla que afecta la efectividad del deber de reporte, limita la publicidad estadística anonimizada que deben garantizar las entidades y debilita la capacidad de seguimiento del Estado sobre la implementación de la Ley 2365 de 2024. En otras palabras, no solo existe un problema de atención del acoso sexual en el entorno laboral, sino también un problema de inteligibilidad institucional del fenómeno, pues el Estado carece de una herramienta plenamente funcional para captarlo, medirlo y seguirlo de manera homogénea. Este hallazgo exige una respuesta correctiva inmediata, en la medida en que la ausencia de un sistema de información eficaz compromete el cumplimiento material de las obligaciones legales y reduce la posibilidad institucional de diseñar intervenciones preventivas basadas en evidencia.

Observación 7. Incidencia negativa de la falta de reglamentación de la ley 2365 de 2024 por parte del ministerio del trabajo

Se identificó igualmente un factor estructural que ha incidido de manera directa en las dificultades observadas en la implementación de la Ley 2365 de 2024, consistente en la no expedición del decreto reglamentario por parte del Ministerio del Trabajo, pese a que el plazo máximo previsto para ello vencía en junio de 2025. Esta omisión reglamentaria debe ser analizada con seriedad, no como un incumplimiento meramente formal del cronograma legislativo, sino como una circunstancia que ha afectado la apropiación homogénea del marco normativo por parte de las entidades públicas.

Es claro que la ausencia de reglamentación no suspende la vigencia de la ley, ni exonera a las entidades de su cumplimiento. Las obligaciones previstas en la Ley 2365 de 2024 son exigibles desde su entrada en vigor y las entidades debían adoptar las medidas correspondientes con base en el texto legal y en las directrices impartidas por la Procuraduría General de la Nación.

Sin embargo, también es evidente que la falta de desarrollo reglamentario ha contribuido a profundizar la dispersión interpretativa y operativa observada en los informes. En la práctica, la ausencia del decreto reglamentario ha dejado sin desarrollo uniforme aspectos sensibles de implementación, lo cual ha favorecido que las entidades continúen operando con base en marcos anteriores, especialmente la

Ley 1010 de 2006, o que asuman que la Resolución 3461 de 2025 satisface por sí sola las exigencias del nuevo régimen.

La omisión reglamentaria ha tenido al menos tres efectos institucionales relevantes:

Primero: Ha contribuido a la falta de uniformidad en la estructuración de protocolos, rutas y mecanismos internos de atención.

Segundo: Ha favorecido la persistencia de interpretaciones erradas sobre la competencia de los Comités de Convivencia Laboral, la naturaleza no conciliable del acoso sexual y el alcance de la remisión al Ministerio Público.

Tercero: Ha debilitado la claridad operativa en aspectos como el reporte de información, la articulación interinstitucional y la estandarización de medidas de protección. En ese sentido, la ausencia de reglamentación no puede ser leída como una variable neutra, sino como un elemento que ha incidido materialmente en la interpretación e implementación heterogénea e insuficiente de la Ley 2365 de 2024.

Desde el enfoque del control preventivo, esta observación obliga a advertir que la falta de expedición del decreto reglamentario ha afectado la consolidación de un marco de implementación claro y uniforme para las entidades públicas. Si bien ello no releva a las entidades de sus deberes legales, sí pone de presente una omisión del nivel central que ha repercutido negativamente en la capacidad de respuesta institucional del Estado. Por esta razón, resulta necesario llamar la atención sobre la urgencia de adoptar la reglamentación pendiente, no como condición de validez y/o aplicación de la ley, sino como instrumento indispensable para cerrar brechas interpretativas, unificar criterios operativos y fortalecer la implementación integral del régimen previsto en la Ley 2365 de 2024.

Observación 8. Aplicación no estandarizada de las medidas de protección inmediata

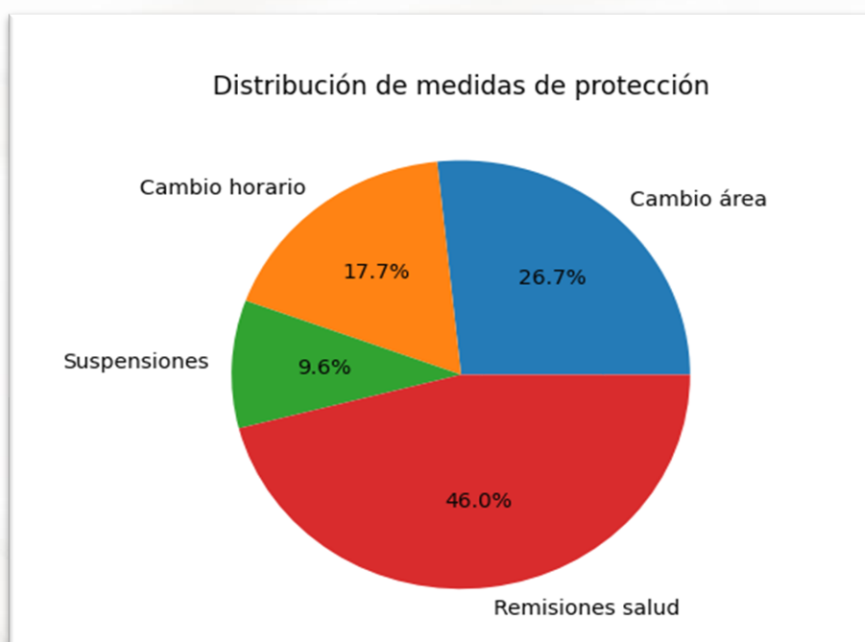
El análisis de la información permite evidenciar que, si bien las entidades reportan la adopción de medidas de protección frente a situaciones de presunto acoso sexual en el entorno laboral, dichas medidas se aplican de manera heterogénea y sin criterios unificados.

No se identifican lineamientos institucionales claros que definan las condiciones de procedencia, oportunidad, alcance y seguimiento de las medidas de protección, lo cual genera una aplicación discrecional y desigual entre entidades. En algunos casos, no es posible establecer si las medidas fueron adoptadas dentro de los términos

previstos por la Ley y tampoco si su implementación garantizó efectivamente la protección oportuna de la víctima.

Esta situación evidencia una debilidad en la regulación interna de las medidas de protección y en la capacidad institucional para implementarlas de manera uniforme y eficaz. Desde la perspectiva del cumplimiento de la Ley 2365 de 2024, la ausencia de estandarización en esta materia limita la efectividad de las medidas adoptadas y puede comprometer la garantía de los derechos de las víctimas.

Gráfica 4. Distribución de medidas de protección



Fuente: Información reportada por las entidades.
Elaboración: Procuraduría General de la Nación.

Las entidades reportaron 152 cambios de área, 101 modificaciones de horario, 55 suspensiones provisionales y 262 remisiones a servicios de salud, evidenciando una mayor utilización de medidas asistenciales frente a una menor aplicación de medidas restrictivas.

Observación 9. Resultados e impacto directo de la función preventiva de la procuraduría general de la nación

Del análisis preliminar de la información reportada por las entidades, así como de la revisión cualitativa de los informes allegados, se identifica un patrón relevante en la temporalidad de adopción de las medidas institucionales relacionadas con la implementación de la Ley 2365 de 2024, particularmente en lo referido a la adopción de protocolos internos, rutas de atención y acciones de prevención del acoso sexual en el entorno laboral.

Con el propósito de precisar la dimensión del comportamiento institucional identificado, la Procuraduría General de la Nación realizó un ejercicio de revisión manual de la información reportada por las entidades en sus informes, particularmente en lo relacionado con la fecha de adopción o actualización de los protocolos internos de atención del acoso sexual en el entorno laboral.

Como resultado de este análisis, sobre un universo de 1.072 entidades que aportaron como anexo el protocolo vigente, se obtuvo la siguiente distribución:

Se identificó que 359 entidades adoptaron sus protocolos con posterioridad al requerimiento efectuado mediante oficio externo de fecha 12 de febrero de 2026, mientras que 144 entidades informaron no contar aún con protocolo adoptado, pero señalaron encontrarse en proceso de elaboración del mismo a partir de dicho requerimiento.

Así mismo, 143 entidades reportaron la adopción de sus protocolos entre septiembre y diciembre de 2025, esto es, con posterioridad a la expedición de la Circular Externa 006 de 2025 de la Procuraduría General de la Nación.

Por su parte, 11 entidades adoptaron sus protocolos en el periodo comprendido entre el 20 de junio de 2024 y agosto de 2025, es decir, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 2365 de 2024, pero antes de la expedición de la citada Circular.

De otra parte, 20 entidades reportaron contar con protocolos adoptados con anterioridad a la expedición de la Ley 2365 de 2024 y de la Circular Externa 006 de 2025, sin que se evidencie su actualización conforme al nuevo marco normativo.

Finalmente, 300 entidades manifestaron contar con protocolo, pero no informaron la fecha de adopción o actualización, lo cual impide establecer su correspondencia temporal con la expedición de la ley, la circular o el requerimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación.

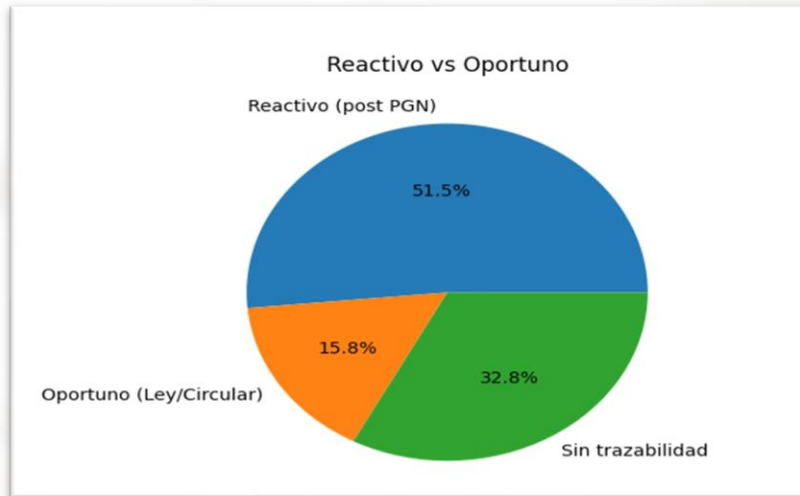
Este comportamiento permite evidenciar, con mayor precisión, que una proporción significativa de entidades adoptó o inició la implementación de sus protocolos no como consecuencia directa de la entrada en vigencia de la Ley 2365 de 2024 o de la expedición de la Circular Externa 006 de 2025, sino a partir de la intervención preventiva de la Procuraduría General de la Nación en febrero de 2026.

Desde una perspectiva jurídica e institucional, esta situación resulta particularmente relevante pues, pone de presente un cumplimiento tardío de las obligaciones derivadas de la Ley 2365 de 2024. Las entidades estaban obligadas a adoptar las medidas correspondientes desde la entrada en vigor de la Ley y a actualizar sus instrumentos internos conforme a las directrices impartidas por la Procuraduría General de la Nación, sin que fuera necesario un requerimiento específico para activar su cumplimiento. La adopción de protocolos y rutas con posterioridad al requerimiento sugiere la existencia de un rezago institucional en la implementación de la normativa, lo cual puede comprometer la eficacia de las medidas de prevención y protección durante el periodo previo (2025).

Así mismo, este hallazgo permite evidenciar el impacto directo de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en la activación de respuestas institucionales por parte de las entidades públicas. La variación en la adopción de medidas con posterioridad al requerimiento refleja que la intervención del Ministerio Público no solo cumple una función de verificación, sino que incide materialmente en el comportamiento institucional y en la implementación de la normativa vigente, así como en la protección en materia de derechos humanos por parte de las entidades públicas.

En este sentido, la información analizada permite advertir que la función preventiva ejercida por la Procuraduría General de la Nación constituye un mecanismo determinante para la efectividad del ordenamiento jurídico, en tanto impulsa la adopción de medidas que debieron implementarse de manera oportuna por parte de las entidades. No obstante, también advierte la necesidad de fortalecer los procesos de apropiación normativa y de cumplimiento autónomo, con el fin de evitar que la garantía de los derechos dependa de la activación de requerimientos por parte de los órganos de control.

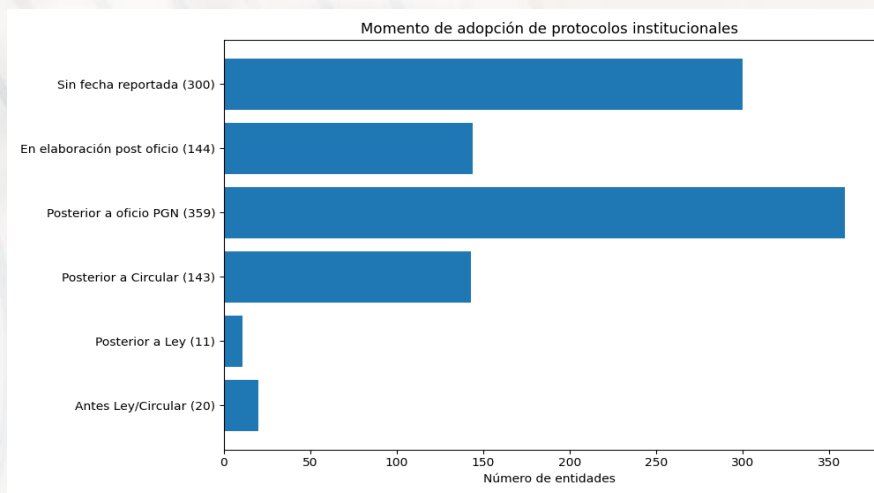
Gráfica 5. Cumplimiento



Fuente: Información reportada por las entidades.
Elaboración: Procuraduría General de la Nación.

La distribución evidencia un predominio del cumplimiento reactivo frente al cumplimiento oportuno, lo que indica que la implementación de los protocolos no ha sido consecuencia directa de la entrada en vigor del marco normativo, sino de la activación del control preventivo. Este comportamiento refleja debilidades en la apropiación institucional de la Ley 2365 de 2024 y en la internalización autónoma de sus obligaciones, así como limitaciones en la trazabilidad de la información reportada por un grupo relevante de entidades.

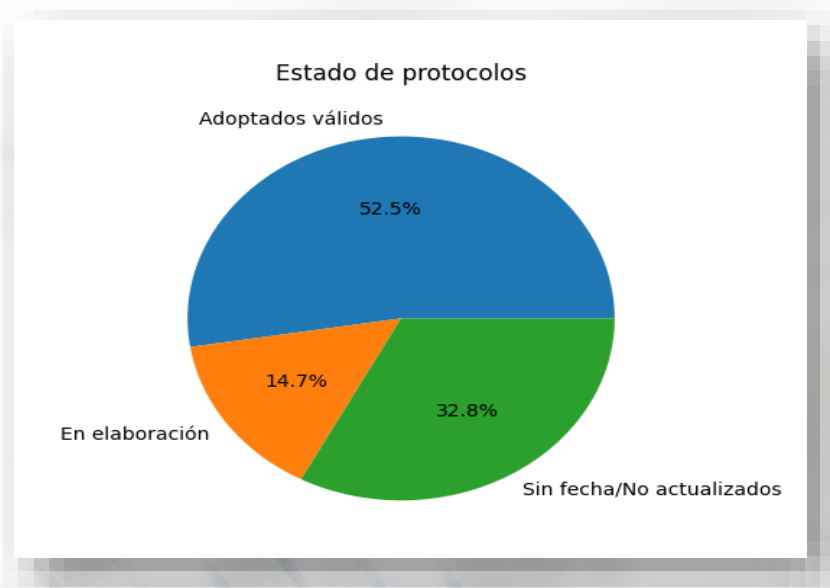
Gráfica 6. Momento de adopción de protocolos institucionales



Fuente: Información reportada por las entidades.
Elaboración: Procuraduría General de la Nación.

La concentración de adopciones en el periodo posterior al requerimiento de la Procuraduría permite identificar un desfase entre la exigibilidad normativa y la implementación efectiva, configurando un patrón de cumplimiento tardío, lo que a su vez, confirma que el impulso principal de implementación no provino del marco normativo sino de la activación del control preventivo.

Gráfica 7. Estado de protocolos



Fuente: Información reportada por las entidades.
Elaboración: Procuraduría General de la Nación.

La distribución del estado de los protocolos muestra que una proporción relevante de entidades no cuenta con instrumentos plenamente verificables o actualizados, lo que configura un riesgo en la implementación efectiva de la Ley 2365 de 2024. La existencia de protocolos en elaboración y sin trazabilidad temporal evidencia que el proceso de implementación se encuentra aún en fase de consolidación y no de cumplimiento integral.

3.3. Recomendaciones

Con fundamento en las observaciones identificadas en el presente seguimiento, la Procuraduría General de la Nación formula las siguientes recomendaciones, orientadas a fortalecer la implementación efectiva de la Ley 2365 de 2024 y a garantizar la protección integral frente al acoso sexual en el entorno laboral en el sector público:

3.3.1. Se recomienda a todas las entidades públicas adoptar, revisar y/o ajustar de manera inmediata sus políticas, protocolos y rutas internas de atención contra el acoso sexual en el entorno laboral, garantizando su plena adecuación al régimen especial previsto en la Ley 2365 de 2024 y en la Circular Externa 006 de 2025. Este ajuste debe implicar la eliminación de cualquier disposición o práctica que asimile el acoso sexual a conflictos laborales conciliables o que atribuya competencias al Comité de Convivencia Laboral para el conocimiento de estos casos.

3.3.2. Se recomienda a las entidades públicas adoptar lineamientos internos claros que aseguren la activación inmediata de las rutas de atención y la remisión oportuna de los casos al Ministerio Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 2365 de 2024. Este proceso debe estar acompañado de mecanismos de seguimiento que permitan verificar el cumplimiento efectivo de dicha obligación y evitar la fragmentación en la respuesta institucional.

3.3.3. Se recomienda a las entidades públicas fortalecer la institucionalización de las garantías de no revictimización y no retaliación, mediante la adopción de protocolos específicos, procedimientos verificables y mecanismos de monitoreo que permitan proteger de manera efectiva a las víctimas, denunciantes y testigos.

3.3.4. Se recomienda a las entidades a las entidades públicas estructurar programas de capacitación obligatoria, continua y especializada para los funcionarios encargados de la recepción, atención y trámite de las quejas por acoso sexual en el entorno laboral, incorporando de manera sistemática el enfoque de género, el enfoque de derechos humanos y la prevención de la revictimización, así como mecanismos de evaluación de su impacto.

3.3.5. Se recomienda a las entidades a las entidades públicas aplicar el tratamiento diferencial de la Ley 1010 de 2006 en materia de acoso laboral, con el tratamiento de la Ley 2365 de 2024 en materia de Acoso Sexual en el Entorno Laboral, y su distinción entre, el primero, previo trámite en el Comité de Convivencia Laboral, y el segundo remisión inmediata a la PGN (para el caso de entidades públicas), sin que se requiera Comité de Convivencia Laboral, dada su naturaleza **no** conciliable, para la actuación disciplinaria que en derecho corresponda.

3.3.6. Se recomienda al Gobierno Nacional, y en particular al Ministerio del Trabajo, expedir de manera urgente el decreto reglamentario de la Ley 2365 de 2024, con el fin de establecer lineamientos operativos claros, unificar criterios de implementación y reducir la dispersión interpretativa observada en las entidades públicas.

3.3.7. Se recomienda al Gobierno Nacional adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena operatividad del Sistema Integrado de Información de Violencias de Género, SIVIGE, para el registro de casos de acoso sexual en el entorno laboral, asegurando que las entidades cuenten con una herramienta funcional para el reporte, sistematización y seguimiento de la información.

3.3.8. Se recomienda a las entidades públicas definir criterios claros, homogéneos y verificables para la adopción de medidas de protección inmediata, incluyendo parámetros sobre su procedencia, oportunidad, alcance y seguimiento, con el fin de garantizar su aplicación uniforme.

3.3.9. Se recomienda a las entidades públicas fortalecer los mecanismos de control interno y de supervisión institucional sobre la implementación de la Ley 2365 de 2024, incorporando indicadores de cumplimiento, sistemas de reporte periódico y esquemas de evaluación que permitan identificar avances y dificultades.

4. ACCIONES PREVENTIVAS POR REALIZAR POR PARTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN MATERIA DE ACOSO SEXUAL EN EL ENTORNO LABORAL VIGENCIA 2026

En el ejercicio de su función de vigilancia preventiva, la Procuraduría General de la Nación adelantará durante la vigencia 2026 las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de la Ley 2365 de 2024. Estas acciones comprenden la vigilancia a todas las entidades públicas en la adopción, actualización e implementación de sus políticas, protocolos y rutas de atención contra el acoso sexual en el entorno laboral; el seguimiento al Gobierno Nacional para que expida el Plan Transversal para la Eliminación del Acoso Sexual y la reglamentación del procedimiento sancionatorio aplicable a contratistas; la verificación de la habilitación del módulo del SIVIGE para el registro de quejas y sanciones; y el monitoreo permanente de las cifras de acoso sexual, con especial atención a las entidades con mayor número de casos reportados. En caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, la Procuraduría General de la Nación ejercerá las competencias disciplinarias a que haya lugar.

De lo anteriormente expuesto, **la Procuraduría General de la Nación** recomienda de manera general a todas las instituciones públicas en Colombia, ser garantes de los derechos humanos, en este caso, el derecho a un trabajo en plenas condiciones de igualdad, no discriminación y una vida libre de violencias de todo tipo, concretamente, la sexual en el entorno laboral; en la cual la Procuraduría General de la Nación, se **mantendrá** vigilante para que en Colombia ningún trabajador padezca este flagelo y por ende, cuidemos la vida integral, la dignidad y la salud mental de todos los funcionarios públicos, contratistas, pasantes y aprendices en el Estado Colombiano y de esta manera garantizar que la Función Pública, sea realmente pública.

INFORME

DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 2365 DE 2024

“Por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones.”

MARZO 2026

**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**
COLOMBIA