Trabajo	**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

Entidad originadora:	Ministerio del Trabajo
Fecha (dd/mm/aa):	octubre de 2026
Proyecto de Decreto/Resolución:	*Por el cual se subroga el Capítulo 8 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, sobre prevención y atención del acoso, la violencia y la discriminación en el ámbito laboral*

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1 Antecedentes

1.1.1 Marco normativo y necesidad de revisión

Las Leyes 1010 de 2006, 2365 de 2024, 1257 de 2008 y 2466 de 2025 establecen obligaciones de prevención y protección frente a acoso, violencia y discriminación. El artículo 18 de la Ley 2466 tiene un ámbito amplio de personas y contextos de trabajo, que no convierte en idénticas las definiciones, autoridades y consecuencias de cada régimen. La Ley 2365 contempla medidas y garantías propias frente al acoso sexual y remisión residual a la Ley 1010 en los términos de su artículo 17.

El Decreto 1040 de 2026 incorporó el Capítulo 8 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015. Los diez hallazgos se relacionan con mezcla de regímenes, presunciones, estabilidad, evaluación, prueba, duplicación de artículos, procedimientos sancionatorios, competencias y calificación del Convenio 190. La revisión busca un capítulo completo que conserve acceso a protección y precise los presupuestos de cada actuación.

La Ley 2528 de 2025 aprobó el Convenio 190 de la OIT y distingue esa aprobación del perfeccionamiento del vínculo internacional. La sola ley aprobatoria no acredita registro de ratificación ni entrada en vigor internacional. Las medidas de este proyecto se sustentan en fuentes internas aplicables y no anticipan por una afirmación en los considerandos los efectos que correspondan al instrumento internacional.

El examen es preventivo y sirve de fundamento a una decisión reglamentaria. Los hallazgos distinguen contradicciones materiales, problemas competenciales, riesgos de interpretación y defectos de técnica normativa. No equivalen a una sentencia de nulidad, ni permiten afirmar que todos los apartes revisados hayan producido por sí mismos una lesión individual.

1.1.2 Antecedentes de diálogo social y revisión normativa

En el marco del diálogo social adelantado en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, los Decretos 405 de 2025 y 581, 660, 720, 991, 992, 993 y 1040 de 2026 fueron puestos en conocimiento de sus integrantes en la sesión extraordinaria del 1 de octubre de 2026, con el propósito de propiciar su discusión y recibir observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre su contenido, alcance e implementación.

Las observaciones formuladas respecto de dichos decretos fueron examinadas en la sesión de la Subcomisión de Análisis y Seguimiento de Decretos y Leyes del 13 de octubre de 2026, escenario en el cual se puso de presente la necesidad de revisar las disposiciones reglamentarias y verificar su conformidad con las normas superiores. Las observaciones sobre los decretos vigentes constituyen un insumo para la propuesta de ajuste desarrollada en esta memoria, orientada a fortalecer la seguridad jurídica, precisar el alcance de la reglamentación y preservar las garantías de las personas trabajadoras, dentro de las competencias constitucionales y legales del Gobierno nacional.

1.1.3 Cuadro comparativo de disposiciones y problemas de validez

Trabajo	**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

Decreto 1040 de 2026. Las dos primeras columnas reproducen apartes literales y las negrillas destacan el contraste; los corchetes indican omisiones. La tercera describe el hallazgo y la respuesta con la numeración del nuevo proyecto individual. En defectos de identificación o duplicación no se afirma una contradicción sustantiva directa con la norma superior.

Disposición reglamentaria objeto de revisión	**Norma constitucional o de rango legal de contraste**	**Descripción del hallazgo y respuesta del proyecto**
Hallazgo 1040-01 **Art. 1** **DUR 2.2.1.8.1.3, 2.2.1.8.1.4 y 2.2.1.8.1.5** **Artículo 2.2.1.8.1.3 (aparte pertinente)** "La violencia o **acoso sexual** incluye 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)." **Artículo 2.2.1.8.1.5 (aparte pertinente)** "Personas que trabajan **a cuenta propia o de manera informal**" **Artículo 2.2.1.8.1.4** "2.2.1.8.1.4. Ámbito de aplicación. Debe ser aplicado a **todos los sectores**, público o privado, de la **economía formal como informal**, en zonas urbanas o rurales, en espacios físicos o virtuales,	Ley 1010 de 2006 artículo 2 inciso 1 "ARTÍCULO 2o. DEFINICIÓN Y MODALIDADES DE ACOSO LABORAL. Para efectos de la presente ley se entenderá por acoso laboral toda **conducta persistente y demostrable**, ejercida sobre un empleado, trabajador por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo." Ley 2365 de 2024 artículo 2 "Para efectos de esta ley, se entenderá por 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)."	Riesgo de mezclar regímenes legales. El decreto reúne acoso y violencia en definiciones compartidas y les asigna un ámbito amplio. La protección del artículo 18 de la Ley 2466 es extensa, pero no vuelve idénticos los elementos, sanciones y competencias de cada ley especial. Deben conservarse el régimen de acoso sexual y la aplicación residual de la Ley 1010, sin trasladar automáticamente consecuencias sancionatorias. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; artículos 2.2.1.8.1.1 y .2.

incluyendo ámbitos de formación para el trabajo en todos sus niveles.”		
Hallazgo 1040-02 **Art. 1** **DUR 2.2.1.8.1.6** **Presunción por relaciones de poder** **Artículo 2.2.1.8.1.6 (aparte pertinente)** “Una relación de poder, como la ejercida por subordinación laboral, o de formación para el trabajo, o la ejercida con violencia o amenaza de violencia que obligue a la víctima a realizar actos por temor a las consecuencias del mismo aprovechando un entorno de coacción, **implica la presunción de violencia o acoso laboral**.”	Ley 2365 de 2024 artículo 2 “Para efectos de esta ley, se entenderá por 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).” CPACA artículo 3 numeral 1 inciso 2 “En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de **legalidad de las faltas y de las sanciones**, de **presunción de inocencia**, de no reformatio in pejus y non bis in idem.”	Riesgo de presunción insuficientemente delimitada. La redacción vincula relaciones de poder y subordinación con una presunción de violencia o acoso. Debe precisar los hechos que la activan y evitar que la mera jerarquía laboral se tenga como conducta ilícita. El entorno coercitivo y la ausencia de consentimiento deben valorarse sin estereotipos, pero no autorizan una presunción general de responsabilidad sancionatoria. La autoridad conserva el deber de verificar los elementos del régimen aplicable. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; artículo 2.2.1.8.1.4.
Hallazgo 1040-03 **Art. 1** **DUR 2.2.1.8.2.7** **Terminaciones y destituciones** **Artículo 2.2.1.8.2.7** “2.2.1.8.2.7. Protección frente a medidas retaliatorias. Los peticionarios o testigos no podrán ser objeto de actos de represalia por su participación en procesos relacionados con **acoso o violencia laboral**. Carecerán de efecto las terminaciones unilaterales del contrato de trabajo o las destituciones de la víctima que se produzcan dentro de los seis (6) meses siguientes a la presentación de la petición, **siempre que se verifique**, por vía judicial, administrativa o de control, la	Ley 1010 de 2006 artículo 11 numeral 1 “1. La terminación unilateral del contrato de trabajo o la destitución de la víctima del acoso laboral que haya ejercido los procedimientos preventivos, correctivos y sancionatorios consagrados en la presente Ley, carecerán de todo efecto cuando se profieran dentro de los seis (6) meses siguientes a la petición o queja, **siempre y cuando** la autoridad administrativa, judicial o de control competente **verifique la ocurrencia de los hechos** puestos en conocimiento.” Ley 2365 de 2024 artículo 14 inciso 2 “La terminación unilateral del contrato de trabajo o la destitución de la **víctima de acoso sexual** que haya puesto los hechos en conocimiento del empleador o contratante en los términos descritos en los artículos 15 y 17 de la presente ley, carecerá de todo efecto	Riesgo de alterar los presupuestos de protección. Extiende la regla de ineficacia a acoso o violencia laboral y condiciona su aplicación a verificar los hechos por vía judicial, administrativa o de control. Debe diferenciar los regímenes: la protección inicial por denuncia de acoso sexual no tiene ese mismo presupuesto de verificación de Ley 1010. Deben conservarse las excepciones legales y la extensión a testigos, evitando tanto ampliar el fuero sin ley como restringir una garantía ya reconocida. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; artículo 2.2.1.8.2.4.

ocurrencia de los hechos denunciados.”	cuando se profieran dentro de los **seis (6) meses** siguientes a la petición, queja o denuncia.”	
Hallazgo 1040-04 **Art. 1** **DUR 2.2.1.8.2.8** **Evaluación del desempeño** **Artículo 2.2.1.8.2.8** “2.2.1.8.2.8. Protección frente a procedimiento de evaluación laboral. Las víctimas de acoso o violencia laboral cuando presentan dictamen de entidad promotora de salud **EPS** a la cual está afiliado, **suspenderá la evaluación del desempeño** por el tiempo que determine el dictamen médico.”	Ley 909 de 2004 artículos 38 inciso 1 y 39 “ARTÍCULO 38. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en **parámetros previamente establecidos** que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales. [...] ARTÍCULO 39. OBLIGACIÓN DE EVALUAR. Los empleados que sean **responsables de evaluar** el desempeño laboral del personal, entre quienes, en todo caso, habrá un funcionario de libre nombramiento y remoción, deberán hacerlo siguiendo la metodología contenida en el instrumento y en los términos que señale el reglamento que para el efecto se expida.”	Riesgo de suspensión automática sin delimitación. Ordena suspender la evaluación del desempeño durante el tiempo fijado en dictamen de la EPS. Debe distinguirse una restricción o incapacidad médica de una decisión sobre evaluación laboral. En empleo público existen autoridades y reglas específicas de evaluación; la EPS no sustituye esa competencia. Se requiere precisar el supuesto legal, el sujeto competente y la relación con ajustes razonables o medidas de protección, evitando una suspensión general automática. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; artículo 2.2.1.8.2.5.
Hallazgo 1040-05 **Art. 1** **DUR 2.2.1.8.3.3** **Distribución y valoración de pruebas** **Artículo 2.2.1.8.3.3 (aparte pertinente)** “El acceso a la justicia material laboral en casos de discriminación, violencia o acoso laboral relacionados con los derechos de los y las trabajadoras, incluye que el sistema de protección esté caracterizado por la distribución de cargas probatorias, el análisis probatorio y la motivación de las decisiones conforme a principios que compensen las desigualdades propias del mundo del trabajo, tales como el principio **in dubio pro operario**, el principio de **favorabilidad**.”	CST artículo 21 “ARTICULO 21. NORMAS MAS FAVORABLES. En caso de conflicto o duda sobre la **aplicación de normas vigentes** de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.” Ley 2452 de 2025 artículo 133 “ARTÍCULO 133. LIBRE FORMACIÓN DEL CONVENCIMIENTO. El juez no estará sujeto a la tarifa legal de pruebas y por lo tanto formará libremente su convencimiento, inspirándose en los **principios científicos** que informan la crítica de la prueba y atendiendo a las **circunstancias relevantes del pleito**, en virtud de los enfoques diferenciales y a la conducta procesal observada por las partes. Sin embargo, cuando la ley exija determinada solemnidad ad substantiam actus, no se podrá admitir su prueba por otro medio.” CPACA artículo 3 numeral 1 inciso 2	Riesgo de trasladar favorabilidad normativa a prueba de hechos. Invoca in dubio pro operario y favorabilidad para distribuir cargas y exige privilegiar indicios cuando la prueba directa sea insuficiente. El enfoque de género es obligatorio cuando procede, pero no elimina la valoración conjunta, la contradicción ni la presunción de inocencia. La favorabilidad en la aplicación de normas no resuelve automáticamente dudas fácticas. Las cargas dinámicas y reglas especiales deben operar dentro del procedimiento y competencia legal correspondientes. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; artículo 2.2.1.8.1.4.

Artículo 2.2.1.8.3.3 (aparte pertinente) "Flexibilizar la carga probatoria en casos de violencia o discriminación, privilegiando los **indicios** sobre las pruebas directas, cuando estas últimas resulten insuficientes, sin que esto constituya vulneración al principio de igualdad de trato."	"En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de **legalidad de las faltas y de las sanciones**, de **presunción de inocencia**, de no reformatio in pejus y non bis in idem."	
Hallazgo 1040-06 **Art. 1** **DUR 2.2.1.8.3.4** **Casos de presunción de discriminación** **Artículo 2.2.1.8.3.4** "2.2.1.8.3.4. Casos en que opera la **presunción de discriminación**. En casos donde se discuta la existencia de un trato que presente situaciones de sujeción o indefensión opera, en principio, una **presunción de discriminación** que **debe ser desvirtuada** por quien ejecuta el presunto acto discriminatorio. Para las autoridades competentes, empleadores y entidades, la simple negación de los hechos por la parte de quien se presume los ejecuta, puede ser insuficiente o desvirtuada aplicando fórmulas de flexibilidad en la carga probatoria, y considerando las asimetrías de relaciones laborales subordinadas, o relaciones entre hombres y mujeres que comporten situaciones asimétricas de poder o indefensión. La existencia de una **presunción de discriminación debe ser desvirtuada** por quien ejecuta el presunto acto discriminatorio."	Ley 2452 de 2025 artículo 129 "ARTÍCULO 129. PRESUNCIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY. Las **presunciones establecidas por la ley** serán procedentes siempre que los **hechos en que se funden estén debidamente probados**. El hecho legalmente presumido se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario, salvo que la ley no lo autorice." CPACA artículo 3 numeral 1 inciso 2 "En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de **legalidad de las faltas y de las sanciones**, de **presunción de inocencia**, de no reformatio in pejus y non bis in idem."	Riesgo de inversión general de la carga probatoria. Impone desvirtuar una presunción cuando se discuta un trato en situación de sujeción o indefensión. Deben precisarse los hechos indicadores y el ámbito procesal, atendiendo a las reglas legales y a la jurisprudencia sobre discriminación. El enfoque diferencial no habilita una presunción general de culpabilidad aplicable indistintamente por inspectores, empleadores y entidades; el análisis judicial, el disciplinario y el administrativo sancionatorio conservan sus garantías propias. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; artículo 2.2.1.8.1.4.
Hallazgo 1040-07 **Art. 1** **Dos disposiciones DUR 2.2.1.8.3.4** **Artículo 2.2.1.8.3.4** "**2.2.1.8.3.4**. Casos en que opera la presunción de discriminación. En casos donde se discuta la existencia de un trato que presente situaciones	Ley 2365 de 2024 artículo 5 "ARTÍCULO 5o. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS. Las víctimas de acoso sexual tienen derecho a la verdad, a ser tratada con dignidad, a la **intimidad, confidencialidad**, libertad de expresión, atención integral en salud, el acceso efectivo a la justicia, la reparación, la no repetición, la no	Error de numeración. Se repite 2.2.1.8.3.4 para Casos en que opera la presunción de discriminación y para Protección a la intimidad y dignidad; la secuencia continúa en 2.2.1.8.3.6. La corrección exige identificadores distintos y

de sujeción o indefensión opera, en principio, una presunción de discriminación que debe ser desvirtuada por quien ejecuta el presunto acto discriminatorio. Para las autoridades competentes, empleadores y entidades, la simple negación de los hechos por la parte de quien se presume los ejecuta, puede ser insuficiente o desvirtuada aplicando fórmulas de flexibilidad en la carga probatoria, y considerando las asimetrías de relaciones laborales subordinadas, o relaciones entre hombres y mujeres que comporten situaciones asimétricas de poder o indefensión. La existencia de una presunción de discriminación debe ser desvirtuada por quien ejecuta el presunto acto discriminatorio." **Segundo artículo identificado como 2.2.1.8.3.4** "**2.2.1.8.3.4**. Protección a la intimidad y dignidad. Las quejas podrán garantizar reservas para proteger la intimidad y dignidad de las víctimas, así como medidas para no revictimizar, sin que esto sea un obstáculo para realizar las investigaciones pertinentes, ni una herramienta para vulnerar el derecho de defensa o la presunción de inocencia. PARÁGRAFO. En el caso de las personas reintegradas o reincorporadas o en proceso de reintegración o reincorporación se tomarán medidas adicionales de confidencialidad para que no se ponga en riesgo su información e integridad."	revictimización, la no violencia institucional, a la protección frente a eventuales retaliaciones, a la no confrontación con su agresor, entre otros, acorde al marco constitucional, legal y jurisprudencial colombiano."	remisiones coherentes; la subrogación adopta una estructura nueva. La duplicidad impide citar de modo inequívoco dos reglas sustantivas diferentes. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; estructura de artículos diferenciados. La protección de intimidad y datos se conserva en el artículo 2.2.1.8.2.6 del nuevo capítulo.
Hallazgo 1040-08 **Art. 1** **DUR 2.2.1.8.3.8, num. 4** **Multas y procedimiento** **Artículo 2.2.1.8.3.8 (aparte pertinente)** "Por parte de las autoridades competentes, la imposición de	Ley 2365 de 2024 artículo 20 inciso 1 "ARTÍCULO 20. PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO EN LOS **CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**. El Gobierno nacional reglamentará en un término no superior a seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley el procedimiento aplicable en estos casos	Riesgo de generalizar un régimen especial. La remisión al artículo 20 de Ley 2365 y al artículo 17 de Ley 1150 corresponde al procedimiento en contratos de prestación de servicios de las entidades comprendidas en aquel artículo. No es el procedimiento general

multas conforme al artículo 2365 de 2024 **artículo 20** o en el artículo 10 de la Ley 1010 de 2006, en cuanto sean aplicables." **Artículo 2.2.1.8.3.8 (aparte pertinente)** "Por parte de las autoridades competentes, la imposición de multas conforme al **artículo 2365** de 2024 artículo 20 o en el artículo 10 de la Ley 1010 de 2006, en cuanto sean aplicables."	para las **entidades definidas en el artículo 2o de la Ley 80** de 1993."	para todas las multas laborales. Debe separar sanciones contractuales estatales, multa por despido retaliatorio y sanciones por acoso laboral, con su autoridad y procedimiento. También debe corregirse la expresión artículo 2365 de 2024 por Ley 2365 de 2024. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; artículos 2.2.1.8.3.4 y .6.
Hallazgo 1040-09 **Art. 1** **DUR 2.2.1.8.3.6 y 2.2.1.8.3.10** **Artículo 2.2.1.8.3.6 (aparte pertinente)** "**Inspectores, empleadores y entidades contratantes podrán dictar órdenes** que requieran adopción inmediata, o que impongan interrupción de la actividad laboral, en caso de peligro inminente para la vida, la salud, o la seguridad de los trabajadores, sin perjuicio de la presentación de recursos judiciales o administrativos pertinentes." **Artículo 2.2.1.8.3.10 (aparte pertinente)** "Las competencias descritas en el presente artículo no limitan las competencias de autoridades judiciales o disciplinarias consagradas en el artículo 12 de la **ley 1010 de 2008** ni las competencias del Código General Disciplinario."	Ley 2365 de 2024 artículo 13 inciso final "Las medidas contempladas en los numerales 3, 4, 5 y 6 deberán ser adoptadas por los **empleadores y las entidades contratantes** de prestación de servicios, a solicitud de la víctima, en un término no superior a cinco (5) días hábiles, tomando en consideración la organización operativa de la entidad." CST artículo 486 numeral 1 "Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios **no quedan facultados**, sin embargo, para **declarar derechos individuales** ni definir controversias cuya **decisión esté atribuida a los jueces**, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores."	Problema de delimitación de autoridades y remisiones. Debe diferenciar órdenes inspectoras por riesgo grave e inminente de medidas a cargo de empleadores o contratantes y de sanciones judiciales o disciplinarias. La protección inmediata no atribuye a todos los sujetos la misma potestad pública. El último inciso cita Ley 1010 de 2008 cuando corresponde Ley 1010 de 2006. Deben preservarse las competencias especiales y corregirse la referencia. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; artículos 2.2.1.8.2.3 y 2.2.1.8.3.2 a .5.
Hallazgo 1040-10 **Considerandos** **Referencia al Convenio 190 y a la Ley 2528 de 2025** **Considerando sobre el Convenio 190 (aparte pertinente)** "Que toda persona tiene derecho a una vida laboral libre de violencia y acoso en el mundo del trabajo, incluidas las violencias y acosos por	Ley 2528 de 2025 artículo 2 "ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7 de 1944, el "Convenio sobre la Violencia y el Acoso – número 190", adoptado por la 108ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza el 21 de junio de 2019, que por el artículo primero de esta ley **se aprueba**, obligará a la República de Colombia **a partir de la fecha en que se**	Error de calificación de la fuente internacional. La ley aprueba el convenio; no constituye por sí sola su ratificación ni su entrada en vigor internacional. Debe identificar el estado del vínculo conforme al instrumento y a sus condiciones de vigencia, sin inferirlo de la ley aprobatoria.

razones de género, que estas situaciones implican un abuso de los derechos humanos en el mundo del trabajo, para hombres y mujeres siendo esto reconocido en el Convenio 190 de la OIT **ratificado por la Ley 2528 de 2025**."	**perfeccione el vínculo internacional** respecto del mismo." Convenio 190 aprobado por Ley 2528 artículo 14 numerales 1 y 3 "- 1. El presente Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo **cuyas ratificaciones haya registrado** el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. [...] - 3. Desde dicho momento, el presente Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, **doce meses después de la fecha de registro** de su ratificación."	**Respuesta del proyecto separado.** Considerando de Ley 2528 y vínculo internacional, sin ratificación presunta.

1.2 Problema regulatorio y objetivo de la intervención

El problema es la aplicación de categorías comunes que pueden ampliar consecuencias sin ley o restringir garantías especiales. La jerarquía laboral no equivale por sí sola a acoso; la favorabilidad normativa no prueba automáticamente hechos; y la verificación exigida por la Ley 1010 no debe trasladarse como condición inicial a la protección por acoso sexual. La mezcla puede producir tanto sanciones sin garantías como barreras indebidas para las víctimas.

El objetivo es articular prevención, recepción, protección, remisión y sanción sin confundirlas. La protección puede ser oportuna antes de una declaración de responsabilidad cuando la ley lo permite. El enfoque de género, la valoración contextual y las reglas especiales legales o vinculantes de prueba se mantienen; la corrección no exige prueba directa imposible, denuncia penal previa general o confrontación forzada.

1.3 Alternativas y necesidad de una intervención normativa

La corrección de números y nombres no resolvería la interacción entre definiciones, prueba y consecuencias. Una circular interpretativa no puede retirar una presunción o modificar efectos sobre estabilidad y evaluación. Mantener una categoría uniforme con excepciones dispersas dificulta conocer qué protección procede y qué autoridad decide.

La subrogación permite organizar el capítulo en fuentes y ámbito, prevención y protección y actuación institucional. Las remisiones se hacen directamente al marco aplicable, sin condicionar el decreto a otros proyectos. Se conserva concurrencia de garantías cuando los mismos hechos activan distintos regímenes; la diferenciación no exige a la víctima elegir una sola ruta ni excluye una protección por el nombre inicial que dio a su queja.

1.4 Alcance de las medidas propuestas

La intervención se concreta en las siguientes disposiciones del proyecto individual. Las modificaciones del DUR conservan los identificadores que señala cada orden dispositiva; su alcance no se deduce del número del decreto de origen.

Artículo 1. Subrogación del Capítulo 8 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015.

Los artículos 2, 3 y 4 contienen, respectivamente, tránsito normativo y garantías, seguimiento y evaluación y vigencia con identificación de las afectaciones. La evaluación prevé un balance dentro de doce meses y revisión dentro de veinticuatro meses; esos informes no crean potestades ni obligaciones nuevas para particulares por vía de instrucciones.

1.5 Oportunidad seguridad jurídica y revisión temprana

La revisión del Decreto 1040 de 2026 tiene lugar dentro del horizonte de regulación reciente y exige la explicación del parágrafo 2 del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081, sustituido por el Decreto 385 de 2026. Los hallazgos del cuadro y las alternativas descritas justifican intervenir antes de que las ambigüedades se consoliden en decisiones incompatibles. Esperar un año no corrige una competencia insuficiente o una regla contraria a la ley, pero la pronta modificación también obliga a preservar certeza y situaciones anteriores.

El expediente individual responde a una materia delimitada, con parámetros legales, destinatarios y efectos propios. La coordinación debe evitar duplicidades y remisiones a proyectos aún no expedidos, conforme a los principios de coherencia y racionalidad normativa. La separación facilita identificar la decisión y sus responsables, sin dispensar la motivación de cada medida ni convertir la multiplicación de instrumentos en una finalidad autónoma.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Comprende personas y contextos protegidos por el artículo 18 de la Ley 2466, incluidos ámbitos informales, de formación, búsqueda de empleo y comunicaciones relacionadas con el trabajo, sin desconocer los requisitos particulares de cada régimen. Obliga a empleadores, contratantes, ARL y autoridades en sus ámbitos legales. Los procedimientos administrativos, judiciales, disciplinarios, contractuales e internos mantienen sus sujetos y competencias propios.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Competencia y fundamento de las medidas

El artículo 189.11 se ejerce sobre las Leyes 1010, 2365, 1257 y 2466 y los artículos del CST sobre obligaciones, disciplina e inspección. La extensión del ámbito protector no crea un tipo sancionatorio común. Una conducta debe examinarse conforme a los elementos de la ley aplicable y la protección preventiva no equivale a una sanción anticipada.

La subordinación, posición de poder y contexto pueden ser indicios relevantes, especialmente en violencia de género; no constituyen una presunción general de culpabilidad. Los artículos 128, 129 y 133 de la Ley 2452 y las reglas del procedimiento temporalmente aplicable, junto con la jurisprudencia vinculante, regulan cargas y apreciación. El artículo 21 del CST resuelve conflicto o duda normativa en su ámbito y no permite convertir toda duda sobre hechos en prueba de responsabilidad sancionatoria.

Los artículos 11 de la Ley 1010 y 14 de la Ley 2365 tienen condiciones de protección contra retaliación que deben preservarse separadamente, incluidas garantías de testigos y excepciones legales. El artículo 13 de la Ley 2365 exige adoptar las medidas de sus numerales 3 a 6 a solicitud de la víctima dentro de cinco días hábiles, considerando organización operativa y sin requisitos adicionales. La atención emocional y psicológica y la no confrontación se mantienen según obligaciones legales.

El dictamen de EPS no sustituye a las autoridades competentes para evaluar desempeño bajo la Ley 909 o el régimen correspondiente. Las incapacidades, restricciones y ajustes siguen siendo exigibles; los numerales 15 y 16 del artículo 57 del CST mantienen protección y reubicación en sus presupuestos. El artículo 20 de la Ley 2365 y su remisión a la Ley 1150 tienen ámbito contractual estatal, no constituyen el procedimiento general de todas las multas.

La corrección de la doble numeración y de las referencias a Ley 1010 de 2008 o artículo 2365 de 2024 asegura identificación, sin crear por sí misma competencia. La recepción accesible y los reportes deben preservar

datos sensibles; se mantienen las obligaciones de información y remisión a solicitud de la víctima y de cifras anonimizadas. El perfeccionamiento del vínculo del Convenio 190 debe verificarse en sus fuentes y no se presume de su aprobación legislativa.

La potestad reglamentaria permanece mientras rija la ley y no requiere una autorización expresa para cada detalle, pero sí contenido legal previo y respeto de las reservas constitucionales. La Sentencia C-1005 de 2008 no habilita al reglamento para reemplazar opciones legislativas. La administración modifica o deroga su regulación por el mecanismo competente; esa decisión tiene alcance distinto de una declaración judicial de nulidad.

3.2 Inventario normativo y operación de modificación

El presente decreto rige a partir del día siguiente al de su publicación y subroga integralmente el Capítulo 8 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, incorporado por el artículo 1 del Decreto 1040 de 2026.

El cuadro de antecedentes identifica las normas superiores y los apartes del texto objeto de revisión; el apartado 1.4 enlaza cada operación con el artículo del proyecto. La versión definitiva deberá cotejar el inventario y las decisiones judiciales aplicables al momento de la expedición. La derogatoria de un acto modificatorio no se utiliza como mecanismo de restablecimiento automático de versiones anteriores; donde procede, el proyecto incorpora una redacción expresa.

3.3 Jurisprudencia relevante y alcance de su utilización

Las Sentencias C-1005 de 2008, C-038 de 2004 y C-228 de 2011 aportan criterios sobre reglamentación y progresividad. La valoración de discriminación y violencia debe aplicar la jurisprudencia vinculante al supuesto concreto, sin convertir esta memoria en una regla probatoria autónoma. Ninguno de los precedentes generales citados decide por sí mismo la validez del Decreto 1040 de 2026.

3.4 Coherencia con instrumentos internacionales

El derecho a un trabajo libre de violencia y discriminación se interpreta conforme a los instrumentos vigentes aplicables y al artículo 93 constitucional. La Ley 2528 y el artículo 14 del Convenio 190 exigen distinguir aprobación, ratificación y entrada en vigor. La revisión de ese estado debe quedar soportada para la versión definitiva, sin utilizar una afirmación no acreditada como fuente autónoma de sanciones o competencias. El proyecto conserva las obligaciones internas que no dependen de esa verificación.

3.5 Tránsito normativo confianza legítima y situaciones anteriores

La presunción de legalidad de los actos y las reglas de tránsito impiden convertir el cambio en una cancelación automática de decisiones particulares. El proyecto preserva las situaciones que deban reconocerse conforme a su fuente válida y dispone examen individual. No garantiza la permanencia indefinida de toda expectativa reglamentaria, ni desconoce que la confianza legítima puede exigir información y medidas de adaptación. La revisión de actos particulares se somete a los artículos 93 a 97 del CPACA cuando corresponda y a los procedimientos especiales, con participación y defensa.

En actuaciones sancionatorias debe determinarse la norma temporalmente aplicable y la favorabilidad cuando proceda; en protección o prestaciones no se trasladan mecánicamente esas reglas como causa de extinción. La transición no valida una orden sin competencia ni elimina una garantía que conserva fuente legal. Los efectos particulares requieren hechos, fundamento y decisión de la autoridad competente.

3.6 Publicidad coordinación y soportes de expedición

El proyecto y esta memoria deberán someterse a consulta en los términos del artículo 2.1.2.5.1.4 del Decreto 1081: para firma presidencial, el mínimo ordinario es de quince días calendario desde el día calendario siguiente a la publicación. No se motiva en esta memoria una reducción excepcional. El expediente debe integrar agenda regulatoria, evidencia de publicación, observaciones y respuestas y certificación por el competente; no se afirman cumplidos por haber sido previstos.

El proyecto corresponde a la competencia del sector Trabajo; la coordinación con otras entidades procederá sobre los efectos propios de sus funciones, sin convertir esa consulta en atribución de competencias nuevas. La memoria será suscrita por la jefatura jurídica y los responsables designados conforme al artículo 2.1.2.3.6 del Decreto 1081.

Deberán determinarse la metodología de análisis de impacto normativo exigible, la incidencia sobre libre competencia y la eventual creación o modificación de trámites, con los soportes y conceptos que correspondan. La materia laboral no se trata como una exención automática de esas verificaciones. El proyecto no establece un reglamento técnico de productos ni una medida sanitaria o fitosanitaria; un cambio de alcance obliga a revisar esa conclusión.

3.7 No regresividad y protección de garantías

Los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución y el principio de progresividad del PIDESC obligan a examinar el nivel de protección alcanzado. Las Sentencias C-038 de 2004 y C-228 de 2011 exigen identificar un eventual retroceso: si existe, opera una prohibición prima facie y corresponde justificarlo con razones imperiosas, estudio cuidadoso de alternativas y proporcionalidad, preservando derechos adquiridos y principios mínimos. Debe acreditarse una finalidad constitucional de particular importancia y que no exista una alternativa igualmente eficaz menos lesiva; no basta invocar simplificación o ahorro en abstracto. Su doctrina no atribuye al Ejecutivo la libertad de configuración propia del legislador ni permite reglamentar contra la ley.

El juicio no se agota en la cantidad de artículos que permanecen, en la conservación nominal de un derecho o en afirmar que la disposición retirada tenía problemas de validez. Deben valorarse cobertura, acceso, prestaciones, eficacia de protección y efectos sobre grupos en situación de vulnerabilidad. La corrección de legalidad es una finalidad relevante y un límite obligatorio, pero no demuestra por sí sola ausencia de consecuencias regresivas. El análisis específico que sigue relaciona la medida con las garantías y salvaguardas del articulado.

La comparación atiende al acceso efectivo a prevención, atención, protección contra retaliación y justicia. La subrogación mantiene el ámbito amplio de la Ley 2466 y los derechos de cada régimen especial. No condiciona la recepción a una calificación jurídica correcta, a denuncia penal previa general o a una sentencia; la orientación debe encauzar los hechos sin obligar a renunciar a otra garantía concurrente.

La retirada de una presunción general de violencia por jerarquía y de una inversión indiscriminada de carga puede percibirse como menor apoyo probatorio. La justificación exige conservar valoración contextual, indicios, enfoque de género y reglas legales o jurisprudenciales especiales. El proyecto lo hace mediante remisión expresa a esas fuentes: no resta valor al testimonio por ser de la víctima ni impone una prueba directa que resulte materialmente inaccesible.

La favorabilidad normativa y la prueba cumplen funciones distintas. Mantener la presunción de inocencia en sanciones no impide adoptar protección preventiva legalmente autorizada mientras se esclarecen los hechos. La nueva redacción separa esos momentos para que el estándar de una sanción no se convierta en excusa para demorar la protección, y para que la medida protectora no determine de antemano responsabilidad.

La diferenciación de estabilidad corrige una restricción concreta: no se traslada al acoso sexual el requisito de verificación previsto en la Ley 1010 como condición inicial uniforme. Se mantienen los seis meses, testigos y reglas del artículo 14 de la Ley 2365 en sus supuestos, sin inventar un fuero común a cualquier queja. La concurrencia de leyes se evalúa por los hechos y no por una etiqueta del formulario.

Retirar una suspensión automática de evaluación por dictamen de EPS no permite ignorar incapacidades, restricciones, ajustes o medidas de protección. La autoridad laboral o de empleo público debe aplicar su régimen y evitar exigencias incompatibles con la salud. La garantía no descansa en reconocer a la EPS una competencia que no tiene, sino en hacer exigibles las medidas de salud y reubicación que correspondan frente al sujeto competente.

La reserva y protección de datos no silencian a la víctima ni eliminan reportes. Se preserva el derecho a visibilizar lo ocurrido conforme a la ley y la información anonimizada, con límites sobre datos sensibles. La no confrontación y atención psicológica permanecen, y la remisión no puede convertirse en un recorrido de autoridades sin protección efectiva.

La finalidad es proteger de forma efectiva mediante regímenes reconocibles y decisiones válidas. La subrogación es idónea para ordenar definiciones, prueba y efectos; una circular o una corrección numérica no resuelve esa conexión. La proporcionalidad se apoya en mantener garantías especiales, acceso y medidas oportunas, junto con debido proceso y límites competenciales.

Las quejas en curso no se archivan de manera general. El artículo 2 dispone encauzarlas y mantener o ajustar medidas con fundamento legal, sin interrupción injustificada de atención; las decisiones particulares no se revocan automáticamente. El diseño conserva protección legal y corrige barreras, pero su eficacia debe medirse con tiempos, remisiones y continuidad. Si la aplicación produce exigencias de prueba o requisitos no previstos, la invocación de legalidad no justifica esa reducción.

4. IMPACTO ECONÓMICO, FINANCIERO, FISCAL Y ADMINISTRATIVO

Los empleadores y contratantes mantienen las obligaciones legales de prevención, protocolos, medidas y reporte. La corrección requiere ajustar instrumentos internos y capacitación para distinguir regímenes; no crea una nueva multa general ni un procedimiento uniforme. Los costos de atención emocional o medidas de salud corresponden a los obligados y a las fuentes aplicables, sin reasignación indiscriminada por este capítulo.

Para las víctimas se espera una reducción de remisiones erróneas y barreras, que debe verificarse y no se presenta como resultado demostrado. La administración debe medir tiempos, quejas encauzadas y protección efectiva con datos anonimizados. No se cuantifica una disminución de litigios ni un ahorro fiscal por retirar presunciones o efectos automáticos.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La reforma no crea una apropiación ni autoriza gasto por fuera del régimen de cada entidad o sistema. La orientación, coordinación y actualización de protocolos requieren programación y estimación de costos. Deben preservarse las prestaciones y compromisos existentes conforme a su fuente. Si el diseño final exige financiación adicional o soporte de Hacienda, deberá incorporarse antes de la expedición; no se certifica una neutralidad presupuestal no verificada.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

La regulación no autoriza obras, aprovechamiento de recursos naturales, intervención de bienes de interés cultural ni cambios de uso del suelo. Por su objeto de ajuste laboral y administrativo no se identifica un impacto ambiental o patrimonial directo que requiera una medida sectorial específica. Las actividades económicas de

los destinatarios conservan sus obligaciones ambientales y culturales; el proyecto no modifica licencias o competencias en esas materias.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS, EVIDENCIAS Y SOPORTES QUE SUSTENTAN EL PROYECTO NORMATIVO

7.1 Evidencia utilizada y validaciones necesarias

La necesidad jurídica se sustenta en el texto del Decreto 1040 de 2026, el inventario legal y el cuadro de 10 hallazgos incorporado en antecedentes, contrastados con el articulado del proyecto individual. Los extractos permiten examinar el defecto específico; no se extrapolan a la invalidez de todo contenido no cuestionado. Las decisiones judiciales se emplean con el alcance señalado en el apartado 3.3.

El análisis de efectos es cualitativo. Antes de la expedición deberán integrarse los datos institucionales requeridos para dimensionar costos, población y situaciones anteriores, junto con las observaciones de interesados y las validaciones de las áreas técnicas. La falta de un dato no se sustituye por una cifra estimada sin fuente ni permite afirmar impacto nulo. Esta memoria y el cuadro no reemplazan el AIN que resulte obligatorio conforme al artículo 2.1.2.3.1 del Decreto 1081 y la metodología aplicable.

7.2 Seguimiento y evaluación

El artículo de seguimiento del proyecto dispone un balance de aplicación dentro de doce meses y evaluación dentro de veinticuatro. La dependencia competente consolidará la información disponible con protección de datos y participación de los interesados, sin crear por una guía reportes nuevos para particulares. La evaluación debe contrastar cumplimiento y acceso efectivo, y no solo contar actos emitidos. Se proponen los siguientes indicadores:

a) Tiempo desde el reporte hasta la atención y la medida protectora procedente.
b) Quejas encauzadas sin exigir denuncia penal o calificación jurídica previa innecesaria.
c) Continuidad de medidas contra retaliación y protección de víctimas y testigos por régimen.
d) Remisiones, barreras probatorias y decisiones revisadas por mezcla de competencias.
e) Tratamiento de datos y cumplimiento de reportes anonimizados legalmente exigibles.

Los numerales 1 a 8 del contenido mínimo del artículo 2.1.2.3.3 se desarrollan en antecedentes, alternativas, alcance, destinatarios y competencia; los numerales 9 a 11, en viabilidad, jurisprudencia e instrumentos internacionales; los numerales 12 y 13, en el apartado 6; los numerales 14 y 15, en impactos y presupuesto; y el numeral 16, en transición, no regresividad, consulta y seguimiento. La integración de soportes se identifica en la relación final.

7.3 Fuentes normativas y jurisprudenciales

Los extractos del cuadro se identifican por artículo y corresponden a las fuentes indicadas. Los enlaces siguientes permiten consultar los textos oficiales; los precedentes generales se utilizan con el alcance explicado en la viabilidad jurídica.

Decreto 1040 de 2026

Constitución Política

Código Sustantivo del Trabajo

Decreto 1072 de 2015

Decreto 1081 de 2015 con la sustitución del Decreto 385 de 2026

Ley 1010 de 2006

Ley 2365 de 2024

Ley 2466 de 2025

Ley 2452 de 2025

Ley 909 de 2004

Ley 2528 de 2025 y Convenio 190

Ley 1437 de 2011

Sentencia C-1005 de 2008

Sentencia C-038 de 2004

Sentencia C-228 de 2011

La relación de soportes distingue documentos elaborados y actuaciones institucionales que deben acreditarse. No certifica consultas, conceptos, financiación o aprobaciones que correspondan a otros funcionarios.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N/A
Concepto de aprobación de nuevos trámites o modificación estructural de trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Otro: soportes técnicos e institucionales de implementación, matriz de evidencia y demás documentos señalados en el numeral 7	X
Proyecto de decreto con epígrafe y articulado correspondiente	X
Cuadro comparativo de disposiciones y hallazgos	X
Análisis de impacto normativo conforme a metodología exigible	X
Soporte de impactos y Hacienda cuando se requiera	N/A

Aprobó:

Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección
Ministerio del Trabajo

Vo. Bo.

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio del Trabajo

BORR