



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

CIRCULAR No. 003

DE: PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN.

PARA: MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y SUPERINTENDENCIAS; AUTORIDADES NACIONALES, DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES; DIRECTORES, GERENTES Y/O FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE EMPRESAS Y ENTIDADES DEL ESTADO.

ASUNTO: DIRECTRICES PARA EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS DE RANGO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGLAMENTARIO, REFERENTES A LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SANCIÓN DEL ACOSO LABORAL EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS.

FECHA: 18 JUL 2024

La Procuradora General de la Nación emite la presente circular, en ejercicio de las funciones previstas en el numeral 1 del artículo 277 de la Constitución Política y los numerales 7 y 31 del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el artículo 2 del Decreto Ley 1851 de 2021.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)¹ establece en su artículo 2 la obligación de los Estados Parte de tomar medidas adecuadas en todas las esferas para eliminar la discriminación contra la mujer.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención de Belém do Pará)² 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, la Convención contiene en el artículo 7 la obligación de los Estados Parte de adoptar políticas para prevenirla, sancionarla y erradicarla.

El Convenio 111 de 1958 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³, 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.

¹ Adoptada el 18 de diciembre de 1979 y ratificada en Colombia mediante la Ley 51 de 1981. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

² Adoptada el 9 de junio de 1992 y ratificada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995. Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.htm>

³ 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>



El 25 de junio de 2021, entró en vigor el Convenio 190 de la OIT, denominado Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo⁴, el cual se encuentra en proceso de ratificación en el Congreso de la República de Colombia. No obstante, es importante referenciarlo, ya que reconoce específicamente el derecho al trabajo libre de acoso y resalta la importancia de promover un entorno seguro para los trabajadores, de cero tolerancia frente a la violencia y el acoso. Además, incluye la obligación de generar entornos libres de discriminación en el empleo y ocupación.

En el ámbito interno, el artículo 1 de la Constitución Política determina que Colombia es un Estado Social de Derecho, basado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de quienes lo integran. De igual forma, el artículo 25 dispone que el trabajo es un derecho y una obligación social, 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”.

El Congreso de la República expidió la Ley 1010 de 2006, que tiene por objeto “definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública”. Por consiguiente, contiene las medidas preventivas y correctivas que las empresas e instituciones deben prever y advierte que la omisión en la adopción de dichas medidas se entenderá como tolerancia.

Adicionalmente, la finalidad de la Ley 1257 de 2008⁵ es “la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización”. En atención a esta ley y sus decretos reglamentarios⁶, es evidente la necesidad de desarrollar el principio de coordinación entre las diferentes entidades que tienen entre sus competencias y funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia, para brindarles una eficaz y verdadera reparación integral.

⁴ Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190

⁵ “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”.

⁶ Decreto 4796 de 2011: “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 implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud”.

Decreto 4463 de 2011: “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.

Decreto 4799 de 2011: “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 las 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.



El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Trabajo, expidió la Resolución No. 2646 de 2008 sobre “factores de riesgo psicosocial en el trabajo”, la cual define el coso laboral en el literal l del artículo 3, así:

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, conforme lo establece la Ley 1010 de 2006.

De igual forma, en el artículo 14, la resolución establece medidas preventivas y correctivas de acoso laboral.

El Ministerio del Trabajo también expidió las Resoluciones Nos. 652 y 1356 de 2012 sobre “conformación y funcionamiento de los Comités de Convivencia Laboral en entidades públicas y privadas” y, recientemente, expidió la Circular 026 de 2023, para la “prevención y atención del acoso laboral y sexual y la violencia basada en género contra las mujeres y personas de los sectores sociales LGBTIQ+ en el ámbito laboral”.

En cuanto a la inserción de la mujer en el ámbito laboral, la Corte Constitucional ha manifestado que:

Ha pasado por dos etapas: La primera, en la que estaba relegada a oficios del hogar y su formación se circunscribía a aspectos relacionados con la alimentación, costura y limpieza, y a la preparación progresiva para roles secretariales. Es decir, trabajos en los cuales su valor era invisibilizado bajo el contexto del hogar o en los que estaban subordinados a posiciones masculinas y se consideraban por algunos como de ‘menor’ importancia. Y una segunda etapa en la que, una vez integradas al mercado laboral, se enfrentan al riesgo de soportar diferentes abusos por parte de sus colegas o supervisores sin protecciones adecuadas para que, ante la denuncia o visibilización de tales formas de discriminación, sean despedidas sin que exista consecuencia o sanción alguna para los actos que motivaron su trato ilegítimo. A lo que se suma la brecha salarial entre mujeres y hombres que ejercen las mismas labores, sin más justificación que su sexo. Situación que se sustenta en el imaginario y estereotipo negativo de que para algunos las labores que llevan a cabo las mujeres valen menos que las de los hombres. En general, la presencia de las mujeres en el mercado laboral ha estado y está permeada de un ambiente de agresividad y discriminación, en el cual aún no existen respuestas contundentes que cambien la realidad⁷.

En efecto, la primera Encuesta Mundial sobre experiencias de violencia y acoso en el trabajo⁸ mostró que el 17,9 % de las mujeres y hombres asalariados respondieron que habían sido víctimas de violencia y acoso psicológicos durante su vida laboral.

⁷ Sentencias T 239/18; T 198/22

⁸ Experiencias de violencia y acoso en el trabajo: Primera Encuesta Mundial, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo y Lloyd's Register Foundation, 2023. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_884354.pdf



La Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de sus funciones misionales, ha evidenciado un número importante de quejas sobre violencias basadas en género, entre ellas el acoso laboral, instauradas por los servidores públicos de múltiples entidades del Estado⁹.

Ante este panorama, es deber constitucional y legal de la Procuraduría General de la Nación, como órgano de vigilancia y control, entidad defensora de los derechos humanos y representante de la sociedad, garantizar que las entidades del Estado cumplan los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que garantizan el derecho al trabajo en condiciones dignas y el goce de un ambiente laboral libre de violencias y hostigamientos.

En virtud de lo anterior, la Procuradora General de la Nación **EXHORTA** a los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias; autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales; directores(as), gerentes y/o funcionarios(as) responsables de empresas y entidades del Estado a:

1. Cumplir a cabalidad con lo dispuesto por la Ley 1010 de 2006, en lo relacionado con la adopción de mecanismos de prevención, corrección y sanción de las conductas de acoso laboral y, especialmente, en materia preventiva, establecer en los reglamentos de trabajo un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar los hechos que originaron dicha conducta. De igual manera, cumplir con lo establecido en la Ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios, con el fin de asegurar que, en los procedimientos establecidos en la materia, siempre se tenga en cuenta la perspectiva de género y la especial protección de los derechos de las mujeres en sus diversidades.
2. Disponer lo necesario para la integración del Comité de Convivencia Laboral, y la expedición del acto administrativo en el que conste claramente todo lo relacionado con su funcionamiento. Lo anterior, de conformidad con la Resolución 652 de 2012¹⁰, modificada por la Resolución 1356 de 2012¹¹, que destacan, entre otras, las siguientes funciones: recibir y tramitar las quejas presentadas, examinar de manera confidencial los casos, escuchar a las partes involucradas, adelantar reuniones, formular plan de mejora y realizar seguimiento. En los casos en que las partes no lleguen a un acuerdo, no se cumplan las recomendaciones formuladas o la conducta persista, el Comité de Convivencia Laboral deberá remitir la queja a la Procuraduría General de la Nación, tratándose del sector público.

⁹ Según lo reportado en el Informe sobre Acoso Sexual y Acoso Laboral en los ejes misionales de la Procuraduría General de la Nación (febrero 2024), "[e]n el eje misional disciplinario, se consulta en base de datos y se acude a la Dirección de Apoyo Estratégico, Análisis de Datos e Información, quien de acuerdo con el Sistema de Información Misional (SIM) reporta que actualmente en la Procuraduría General de la Nación, con corte a 26 de febrero de 2024, existen 1940 expedientes disciplinarios por acoso laboral y 266 por acoso sexual [...] En acoso laboral, de acuerdo con lo reportado en el Sistema de Información Misional, de enero de 2017 a 26 de febrero de 2024, se han proferido 138 pliegos de cargos. De esta cifra se destaca, que en el año 2023 se aumentó de 18 a 42 decisiones de este tipo, siendo la cifra más alta en los últimos 7 años".

¹⁰ Ministerio del Trabajo. Se establece la conformación y funcionamiento del Comité de Convivencia Laboral en entidades públicas y empresas privadas.

¹¹ Ministerio del Trabajo. Modifica parcialmente la Resolución 652 de 2012.



3. Instar al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo de la Función Pública a que revise la normativa que reglamenta la Ley 1010 de 2006, de tal manera que se introduzcan los términos, expresados en días, durante los cuales se deben surtir todas las etapas del procedimiento interno conciliatorio, adelantado por el Comité de Convivencia.

Esta solicitud se realiza en atención a las quejas que se reciben en la Procuraduría General de la Nación, en las que se resalta que al interior de dichos comités se dilata injustificadamente el trámite de una queja, lo cual hace nugatorio el derecho de la víctima del posible acoso a obtener una pronta solución a la situación expuesta.

4. Verificar que en los casos de acoso sexual en el ámbito laboral no es posible adelantar el trámite previo, toda vez que se trata de una conducta no conciliable. En ese caso, deberá iniciarse de forma inmediata el proceso disciplinario ante el Ministerio Público según las competencias establecidas y compulsar las copias ante la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

Para el funcionamiento efectivo del Comité Convivencia Laboral, se realizan las siguientes recomendaciones:

1. Tener en cuenta que el procedimiento preventivo debe adelantarlo, en todos los casos, la entidad a la que se encuentren vinculados tanto el servidor denunciado como la víctima de acoso laboral, a través del Comité de Convivencia Laboral. A dicha instancia le corresponde adelantar el procedimiento interno previamente referido. Si este procedimiento no se agota, el(la) director(a) de la entidad y/o quienes por su posición jerárquica tienen el deber funcional de activarlo, podrán incurrir con su conducta omisiva en una forma de tolerancia del acoso laboral y, por lo tanto, ser responsables disciplinariamente.
2. Cuando al interior del Comité de Convivencia Laboral se agote el procedimiento preventivo y este culmine con alguna recomendación a la entidad, aquel realizará el seguimiento necesario a la adopción de esta. Superada la situación que dio lugar a la denuncia, las diligencias se archivarán en la entidad, sin que sea necesario remitirlas al Ministerio Público¹².
3. En caso de que en la entidad pública se agotó el procedimiento preventivo y no se superó la situación de posible acoso laboral, las diligencias se deberán remitir a la autoridad competente, esto es, la que, dentro de su circunscripción territorial, le corresponda tramitar la acción disciplinaria, bien sea la Procuraduría General de la Nación o las personerías distritales o municipales.

¹² Entiéndase como Ministerio Público a la Procuraduría General de la Nación o a las personerías distritales o municipales. Procuraduría Auxiliar Disciplinaria Concepto C-45 – 2021 del 15/07/2021.



4. Es importante tener en cuenta las competencias, para efectos de la remisión del caso. Si el sujeto disciplinable es servidor(a) del orden municipal y/o distrital, debe remitirse a la personería municipal o distrital o a la procuraduría provincial o distrital de instrucción. Si el sujeto disciplinable es servidor(a) del orden departamental o nacional con rango inferior a secretario(a) general, debe remitirse a la procuraduría regional de instrucción. Si el sujeto disciplinable es servidor(a) del orden nacional de rango igual o superior a secretario(a) general, debe remitirse a las procuradurías delegadas de instrucción¹³. Por último, si el sujeto disciplinable es servidor(a) público(a) de elección popular, deberá remitirse siempre a la procuraduría distrital y/o provincial, regional o delegada de instrucción, según el cargo¹⁴, conforme a las reglas establecidas en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021.
5. Se precisa que el acoso laboral es la única falta disciplinaria que tiene un tratamiento previo que debe ser agotado, antes de iniciar el procedimiento disciplinario y sancionatorio. Es de anotar que, en estos casos, a la víctima de acoso laboral se le debe reconocer la calidad de sujeto procesal, según el artículo 17 de la Ley 1010 de 2006 y el artículo 109 del Código General Disciplinario.

En relación con la protección de los derechos de las víctimas de acoso, se recomienda:

1. Cuando la víctima de acoso laboral formule la queja en la entidad en que labora o en alguna de las previstas en el numeral 2 del artículo 9 de la Ley 1010 de 2006, esta se deberá remitir al(la) director(a) de la entidad en la que se encuentre vinculado(a) el(la) servidor(a) denunciado(a), para que se inicie de forma inmediata el procedimiento preventivo, de conformidad con el numeral 1 del artículo 9 de la referida ley.
2. En el caso de que la víctima de acoso laboral y/o servidor(a) público(a) denunciado(a) ya no haga parte de la entidad, el procedimiento preventivo es innecesario y debe acudir directamente al trámite del proceso disciplinario¹⁵.

La Coordinación Misional y de Apoyo para el Enfoque Diferencial y de Género, por medio de las Procuradurías Delegadas que la Integran, realizará el seguimiento y vigilancia al cumplimiento de la presente directiva.

¹³ En regionales y provinciales, art. 74 y 75 Decreto Ley 262/2000. En personerías art. 178 ley 136/94.

¹⁴ Revisar Guía del proceso disciplinario con enfoque de los derechos de las Mujeres. Procuraduría General de la Nación. 2024. Págs 28 a 34.

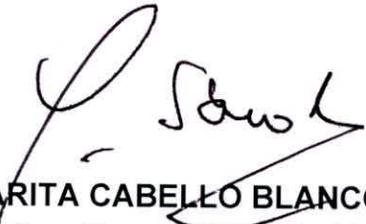
¹⁵ Procuraduría Auxiliar Disciplinaria. Concepto C-115 - 2018: "[E]l trámite conciliatorio previo procura el restablecimiento de un clima laboral adecuado para el desempeño de las funciones y el compromiso de las partes [...] de cesar las hostilidades y adecuar su conducta pública y privada, a los mandatos de la ley. [...] si ello ya no es posible en razón del retiro de la entidad de uno o ambos extremos de la relación laboral conflictiva, carece de sentido la exigencia de adelantar el procedimiento interno [...]. En consecuencia, el asunto deberá ser remitido a la Procuraduría sin más dilaciones [...], sin perjuicio de la adopción de los correctivos internos que se estimen pertinentes, en aras de mejorar el ambiente laboral de la entidad y evitar que situaciones de tal naturaleza vuelvan a presentarse."

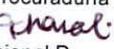
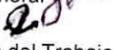
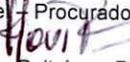
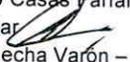


La actividad misional de la Procuraduría General de la Nación, en el contexto de las relaciones laborales en el sector público, propende a asegurar a todas las servidoras y servidores del Estado espacios de trabajo en condiciones dignas, libre de violencia y discriminación, que garanticen el derecho a gozar de todas las prerrogativas legales del empleo público.

Los esfuerzos de la Procuraduría General de la Nación seguirán encaminados a lograr que en Colombia las relaciones laborales se desarrollen dentro de los postulados de protección que exige este derecho fundamental.

Atentamente,


MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Jorge Iván Montalvo Londoño – Asesor Procuraduría Delegada con para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social 
Lilia Fernanda Benavides Burbano – Asesora PNUD 
Lucia Arbeláez de Tobón – Asesora PNUD
Revisó: Sandra Patricia Castaño Giraldo – Asesor Oficina Jurídica 
Jehan Ali Cabrales – Asesora Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer 
Juan Manuel Náder Aroca – Profesional Despacho Procuradora General 
Silvio Luis Rivadeneira Stand – PJII Despacho Procuradora General 
Aprobó: Diana Margarita Ojeda Visbal – Procuradora delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social 
Viviana Mora Verbel – Procuradora delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer 
Sonia Patricia Téllez Beltrán – Procuradora primera delegada para la Vigilancia Administrativa 
Patricia Cantor Molina – Procuradora delegada para la Fuerza Pública 
Luis Francisco Casas Varfán - Procurador delegado Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular 
Valentina Mahecha Varón – Procuradora delegada para Asuntos Étnicos 
Jorge Humberto Serna Botero – Jefe Oficina Jurídica 
Marialicia López Iglesias – Asesora Despacho Procuradora General 