



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN C

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Bogotá D.C, siete (7) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Radicado No. : 25000 2341 000 2026 01313 00
Demandante : Carlos Mario Salgado Morales y Jhonathan Felipe
Córdoba Fajardo
Demandado : Nación–Ministerio del Trabajo
Medio de Control : Cumplimiento
Providencia : Sentencia de primera instancia

Decide el Tribunal Administrativo de Cundinamarca la acción de cumplimiento promovida por Carlos Mario Salgado Morales y Jhonathan Felipe Córdoba Fajardo, surtido el trámite respectivo.

1. La demanda

Se persigue el cumplimiento del párrafo del artículo 18 de la Ley 2466 de 2025, “por medio de la cual se expide la reforma laboral y se dictan otras disposiciones” (i.2), norma que ordena al Ministerio del Trabajo formular, en coordinación con la Subcomisión de Género de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, una política pública que contemple protocolos, planes, programas y estrategias dirigidos a la eliminación de las conductas de violencia, acoso y discriminación en el mundo del trabajo. Exponen los demandantes que la Ley 2466 de 2025 fue sancionada el 25 de junio de 2025. El párrafo del artículo 18 de la referida Ley le impuso al Ministerio del Trabajo, el deber de formular la política pública dentro de un término de 12 meses contados desde que empezó a regir, plazo que venció el 25 de junio de 2026.

Pretenden que se declare que *“la NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO, ha incumplido el deber legal contenido en el párrafo del artículo 18 de la Ley 2466 de 2025, al no haber formulado, dentro del término perentorio de doce (12) meses contados desde la entrada en vigencia de la ley, la política pública ordenada por el legislador”*. Y como consecuencia se ordene *“a la NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO que, dentro de un término perentorio, dé cumplimiento efectivo al mandato contenido en el párrafo del artículo 18 de la Ley 2466 de 2025 y, en consecuencia, formule, en articulación con la Subcomisión de Género de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, la política pública que contemple los protocolos, planes, programas y estrategias dirigidos a la eliminación de las conductas de violencia, acoso y discriminación en el mundo del trabajo, unificando e incluyendo lo previsto en la normativa vigente sobre la materia”*¹.

¹ Las transcripciones (Textos entre comillas) que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el documento del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.



2. Contestación de la demanda

La Nación–Ministerio del Trabajo (i.9) se opuso a las pretensiones al afirmar que no existe omisión ni negligencia de su parte, toda vez que a su juicio, el artículo 18 de la Ley 2466 de 2025 establece una obligación reglamentaria para esa entidad, que fue cumplida por el Gobierno Nacional a través del Decreto 1040 de 2026 *"Por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 4, los numerales 15 y 16 del artículo 15, y los artículos 16, 17, 18 y 20 de la Ley 2466 de 2025; se desarrollan disposiciones de las Leyes 1010 de 2006, 2365 de 2024, 1257 de 2008, 248 de 1995 y 2528 de 2025, en materia de acoso, violencia y discriminación en el ámbito laboral; y se adiciona el Capítulo 8 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015"*. Por lo tanto, al haberse acatado la obligación reglamentaria, la acción de cumplimiento es improcedente.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer en primera instancia del presente asunto, de conformidad con el numeral 14 del artículo 152 del CPACA.

2. Problema jurídico

Consiste en: ¿La Nación–Ministerio del Trabajo incumplió el deber contenido en el párrafo del artículo 18 de la Ley 2466 de 2025? Para resolver, se confrontarán los cargos de la demanda con los argumentos de defensa, la norma jurídica que se endilga incumplida, junto con la naturaleza y alcance del Decreto 1040 de 2026 y la jurisprudencia aplicable.

3. Caso concreto

Se debe decidir si procede ordenarle a la Nación–Ministerio del Trabajo que cumpla lo previsto en el artículo 18 de la Ley 2466 de 2025, relativo a la formulación de una política pública que contribuya a la eliminación de conductas de violencia, acoso y discriminación en el mundo del trabajo.

3.1. La acción de cumplimiento. La Constitución Política consagra en el artículo 87 que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido"*.

La norma constitucional fue concretada con la Ley 393 de 1997, que entre otras disposiciones, consagró su objeto (Artículo 1), los titulares de la acción (Artículo 4), las causales de procedibilidad (Artículo 8) y de improcedibilidad (Artículo 9).

Por su parte, el CPACA establece disposiciones expresas sobre la acción de cumplimiento en los artículos 146 (Es un medio de control), 152.14 y 155.10

(Competencias para el trámite), 161.3 (Requisito de procedibilidad), 164.1.e (Oportunidad para demandar-caducidad de la acción) y 189 (Efecto de cosa juzgada).

El Consejo de Estado (M.P. Alberto Yepes Barreiro, 17 de julio de 2015, rad. 470002331000 201500032 01) ha precisado sobre esta acción²:

“En efecto, en consideración a que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades de acuerdo con sus funciones.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Para que la acción de cumplimiento prospere, deben cumplirse unos requisitos mínimos, los cuales se desprenden del contenido de la Ley 393 de 1997:

i. Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1°)³.

ii. Que el mandato sea **imperativo e inobjetable** y que esté radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5° y 6°).

iii. Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de presentar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su incumplimiento (Art. 8°). El artículo 8° señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv. Que el afectado **no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo**, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace procedente la acción.

v. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9°).

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: i) que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; ii) que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y

² En el mismo sentido, entre otras, M.P. Susana Buitrago Valencia, 23 de abril de 2015, rad. 25000234100020140134001; M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 9 de abril de 2015, rad. 25000 2341000 2014 0153701.

³ Excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



actual; iii) que la norma esté vigente; iii) que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; v) que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda, vi) que no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento, vii) que no se persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

3.2. Disposición de la que se aduce incumplimiento

En el caso concreto, la disposición cuyo cumplimiento se persigue, es:

“ARTÍCULO 18: Medidas para la eliminación de la violencia, el acoso y la discriminación en el mundo del trabajo. Se garantizará el trabajo libre de violencias y de acoso, cualquiera que sea su situación contractual, informales o de la 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. (...)

Parágrafo. El Ministerio de Trabajo, en el término de doce (12) meses desde la entrada en vigencia de la presente Ley, en articulación con la Subcomisión de Género de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, formulará una **política pública** que contemple unos protocolos, planes, programas y estrategias que contribuyan a la eliminación de conductas de violencia, acoso y discriminación en el mundo del trabajo, lo anterior deberá unificarse e incluir lo contenido en la normativa existente en la materia”.

Y la inconformidad de los demandantes recae en un aspecto concreto, la ausencia de la política pública por parte del Ministerio de Trabajo.

3.3. Como se observa, el parágrafo del artículo 18 de la Ley 2466 de 2025 contiene un mandato imperativo e inobjetable en cabeza del Ministerio del Trabajo, esto es, la de formular una política pública, de tal manera que no se trata de una facultad potestativa o discrecional, sino que un deber concreto y determinado.

Ese carácter imperativo se refuerza al examinar los elementos que la propia norma precisa y que descarta cualquier margen de indeterminación: (i) individualiza al sujeto obligado —el Ministerio del Trabajo—; (ii) determina la conducta debida —formular una política pública—; (iii) señala la instancia con la que debe coordinar —la Subcomisión de Género de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales—; (iiii) fija el contenido mínimo de dicha política —protocolos, planes, programas y estrategias orientados a la eliminación de las conductas de violencia, acoso y discriminación, con unificación de la normativa existente—; y (v) establece un término de 12 meses contado desde la entrada en vigencia de la ley.

En este último punto, se advierte que la 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*” fue promulgada el 25 de junio de 2025 (Diario Oficial No. 53.160), momento en el que conforme con el artículo 70 entró en vigencia, por lo que el término previsto en el parágrafo del artículo 18 de esa misma disposición concluyó el 26 de junio de 2026.



El argumento de oposición que planteó el Ministerio de Trabajo consiste en afirmar que la obligación quedó satisfecha con la expedición del Decreto 1040 de 2026, que reglamentó parcialmente entre otros, el artículo 18 de la Ley 2466 de 2025.

Por lo anterior, se analizará el aspecto temporal, referido al momento de la actuación invocada como cumplimiento; y el material, relativo a si el contenido de decreto satisface el mandato reclamado que torne improcedente la acción.

El Decreto 1040 de 2026 fue expedido el 5 de agosto de dos 2026, esto es, con posterioridad tanto al vencimiento del término legal (26 de junio de 2026) como a la propia radicación de la demanda (30 de julio de 2026). De ahí que cuando la parte demandante acudió a la jurisdicción, la entidad no había cumplido y solo desplegó la actividad reglamentaria después de la presentación de la presente acción. Esta circunstancia descarta que a la fecha de la demanda existiera cumplimiento y antes bien, corrobora la renuencia que se le endilga.

En cuanto al contenido del Decreto 1040 de 2026, se encuentra que su finalidad se concreta a tres aspectos:

- (i) Reglamentar parcialmente el artículo 4, los numerales 15 y 16 del artículo 15, y los artículos 16, 17, 18 y 20 de la Ley 2466 de 2025;
- (ii) Desarrolla disposiciones de las Leyes 1010 de 2006, 2365 de 2024, 1257 de 2008, 248 de 1995 y 2528 de 2025, en materia de acoso, violencia y discriminación en el ámbito laboral; y
- (iii) Adicionar el Capítulo 8 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015.

En esa medida, si bien se hace referencia a la regulación de algunos artículos de la Ley 2466 de 2025 en los que señala el artículo 18, no existe un pronunciamiento claro y expreso frente al párrafo de este. Adicional a ello, el contenido material no satisface el mandato específico objeto de la demanda.

De la lectura al párrafo del artículo 18 de la Ley 2466 de 2025, se evidencia que su contenido es claro y preciso, impone la formulación de una política pública, de tal manera que conviene precisar sus diferencias.

La potestad reglamentaria es una competencia normativa atribuida directamente por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República, para *"la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes"*, de tal manera que es una competencia de creación normativa, cuyo producto es un acto administrativo de contenido general y abstracto, mientras la formulación de una política pública es una función de dirección, planeación y gestión administrativa, orientada a intervenir un problema público socialmente relevante.

En cuanto a la naturaleza de las políticas públicas.

La Corte Constitucional (Sentencia C-351 de 2013) ha definido la política pública como el *"programa de acción estructurado que le permite a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar"*.

De igual manera destaca que la Constitución contiene normas que (Sentencia C-313 de 2014) *"de manera explícita refieren a diferentes etapas de una política pública a saber, el diseño, la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas"*. (Sentencia C-873 de 2003). *Estas etapas pueden examinarse a partir de dos grandes bloques*" el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Así, la Corte Constitucional precisa que el diseño de las políticas públicas implica determinar (Sentencia C-646 de 2001. Cfr. Sentencias C-873 de 2003, T-736 de 2015 y T-772 de 2003) *"sus elementos constitutivos, definir la relación entre ellos, ordenar prioridades, articular sus componentes de una manera inteligible para sus destinatarios, programar de qué forma, por qué medios, y a qué ritmo se alcanzarán las metas trazadas"*. Este diseño puede ser plasmado *"(i) en un documento político" o (ii) en un instrumento jurídico, que puede tener la naturaleza de (a) "un acto administrativo o de una ley" o (b) de "normas de rango superior o inferior a los mencionados"*.

Para la Corte, *"el diseño de una política es la etapa central y, en ocasiones más técnica, de la toma de decisiones públicas"*.

De lo anterior se concluye que un decreto que reglamenta la norma que establece el deber formular una política pública, por sí solo no acredita la formulación de la política pública exigida. La equivalencia solo podría admitirse si se demostrara que el acto administrativo incorpora los elementos propios de aquella, esto es, protocolos, planes, programas y estrategias, con la unificación normativa ordenada y, que fue producto del procedimiento para su formación.

Por otra parte, no hay que perder de vista que el párrafo del artículo 18 de la Ley 2466 de 2025 condiciona el cumplimiento, a que la política se formule *"en articulación con la Subcomisión de Género de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales"*.

Por lo tanto, al condicionar el legislador que la formulación de la política pública que contemple unos protocolos, planes, programas y estrategias que contribuyan a la eliminación de conductas de violencia, acoso y discriminación en el mundo del trabajo, se hiciera en coordinación con la Subcomisión de Género de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, limitó que tal asunto no quedara exclusivamente en el plano de la reglamentación normativa.

Así, el Decreto 1040 de 2026, es una norma reglamentaria, en tanto establece: *"Por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 4, los numerales 15 y 16 del artículo 15, y los artículos 16, 17, 18 y 20 de la Ley 2466 de 2025; se desarrollan disposiciones de las Leyes 1010 de 2006, 2365 de 2024, 1257 de 2008, 248 de 1995 y 2528 de 2025, en materia de acoso, violencia y discriminación en el ámbito laboral; y se adiciona el Capítulo 8 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015"*.

Y se destaca que su estructura es la de un decreto reglamentario compilatorio, por cuanto consta únicamente de dos artículos: En el primero adiciona el Capítulo 8 al Decreto 1072 de 2015 —Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo—, con tres secciones dedicadas al objeto, enfoques y definiciones, a las medidas de prevención y protección, y a los deberes frente a investigaciones y sanciones; el segundo se limita a regular la vigencia de la norma jurídica.

No puede pasarse por alto que en el título y consideraciones del referido decreto, si bien se hace una alusión genérica al artículo 18 de la Ley 2466 de 2025, no existe manifestación alguna respecto del alcance del párrafo en torno a la política pública que exigió el legislador.

Tampoco existe referencia alguna respecto de la participación de la Subcomisión de Género de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, ni a que dicha instancia hubiese participado en su elaboración.

Tampoco obra en el proceso prueba que la concertación se hubiere surtido por otra vía, carga que correspondía a la entidad que alega haber cumplido. La sola invocación nominal del acto no releva a la administración de demostrar que su contenido y su proceso de formación satisfacen, en concreto, cada uno de los elementos del mandato legal.

Así, la única referencia que se hace en cuanto a una política es la prevista en la "SECCIÓN 2 MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN FRENTE AL ACOSO Y VIOLENCIA, VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO Y DISCRIMINACIÓN" que establece:

"2.2.1.8.2.1. Obligación de implementar y socializar una política y un protocolo para la prevención del acoso y violencia, violencia basada en género y discriminación. Se entiende como política de prevención el conjunto de principios, lineamientos y compromisos institucionales adoptados por empleadores y entidades contratantes públicas o privadas, orientados a garantizar un entorno laboral digno, libre de violencias, acoso y discriminación. Esta política debe contener como mínimo (...)"

Sobre el particular debe hacerse una distinción significativa y relevante, en la medida que el decreto hace referencia a la política interna que deben adoptar los empleadores, mas no es la política pública a cargo del Estado.

Adicional a ello, el decreto reconoce precisamente que una política de esta naturaleza debe construirse de manera participativa; pero trasladó esa exigencia a los particulares, sin que el Ministerio del Trabajo en forma previa y en el término de los 12 meses siguientes a la expedición de la Ley 2466 de 2025, en coordinación con la Subcomisión de Género de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, formulara la política pública con protocolos, planes, programas y estrategias que contribuyan a la eliminación de conductas de violencia, acoso y discriminación en el mundo del trabajo. Con lo cual se ratifica la conducta de desacato que ha tenido el Ministerio demandado, en el deber de cumplir los mandatos legales y constitucionales que se le han impuesto, en este caso, por el legislador.

3.4. En consecuencia, se responde al problema jurídico planteado, que el Ministerio de Trabajo incumple lo previsto en el párrafo del artículo 18 de la Ley 2466 de 2025.

Y al considerar que el deber ordenado comporta la formulación de un instrumento de política pública cuyo contenido mínimo corresponde a protocolos, planes, programas y estrategias que debe construirse, por expreso mandato legal, en coordinación con la Subcomisión de Género de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, lo que exige convocar dicha instancia, surtir el ejercicio de concertación y adelantar la labor técnica de unificación de la normativa existente en la materia, se concede el razonable y proporcional plazo otros de cuatro (4) meses adicionales a los que otorgó la Ley, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

4. Costas.

Conforme con el artículo 21.7 de la Ley 393 de 1997, es viable condenar en este tipo de proceso, en costas, pero "*Si hubiere lugar*", lo que no se presentó en el proceso.

Por lo tanto, no se impondrá condena en costas por el trámite en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E

PRIMERO: DECLARAR que la Nación–Ministerio del Trabajo incumple el mandato claro, expreso y exigible consagrado en el párrafo del artículo 18 de la Ley 2466 de 2025.

SEGUNDO: ORDENAR a la Nación–Ministerio del Trabajo, que dentro del plazo perentorio de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, formule en coordinación con la Subcomisión de Género de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, la política pública que contemple los protocolos, planes, programas y estrategias dirigidos a la eliminación de las conductas de violencia, acoso y discriminación en el mundo del trabajo, unifique e incluya lo contenido en la normativa existente en la materia.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes y a sus apoderados, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Agente del Ministerio Público, conforme con el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: DECLARAR que no se impone condena en costas por el trámite de la primera instancia.



Proceso: 25000 2341 000 2026 01313 00
Demandante: Carlos Mario Salgado Morales y otro

QUINTO: ARCHIVAR el expediente, una vez ejecutoriada la presente decisión, previas las anotaciones de rigor que correspondan, en el sistema de información judicial SAMAI.

Esta decisión fue aprobada en sesión de la fecha

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma electrónica

LUIS NORBERTO CERMEÑO

Magistrado

Firma electrónica

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

Firma electrónica

ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.