CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A

MAGISTRADO PONENTE: JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001-03-25-000-2025-00470-00 (2829-2025)
Demandante: Daniel Andrés Barahona Díaz
Demandado: Nación – Ministerio del Trabajo

Temas: Alcance de la potestad reglamentaria. Ámbito de aplicación de la Ley 1010 de 2006. Comités de convivencia laboral. Falsa motivación. Proporcionalidad y razonabilidad. Seguridad jurídica y confianza legítima.

Decisiones: Declarar la nulidad de las expresiones «contratantes», «contratistas» e «independientes» del artículo 2 de la Resolución 3461 de 2025. Declarar la legalidad condicionada de la expresión «estudiantes» de esa misma disposición y negar las demás pretensiones de la demanda.

La Sala decide la demanda de nulidad interpuesta contra la Resolución 3461 del 1 de septiembre de 2025[1], expedida por el Ministerio del Trabajo.

I. ANTECEDENTES

Acto acusado

1. El artículo 1 del acto demandado definió que su objeto se concreta en regular la conformación y el funcionamiento de los comités de convivencia laboral en las entidades públicas y empresas privadas, así como determinar la responsabilidad de los empleadores en la implementación de medidas preventivas y correctivas frente al acoso laboral.

2. En cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 2 dispuso: «la presente Resolución se aplica a todos los empleadores, empresas públicas o privadas, contratantes, contratistas, trabajadores dependientes e independientes, estudiantes y a las entidades administradoras de riesgos laborales, en lo de su competencia».

3. A su vez, reguló la conformación del comité, integrado por representantes del empleador y de los trabajadores, precisando que las entidades públicas y las empresas privadas que tuvieran 2 o más centros de trabajo deberán conformar un

[1] «Por medio de la cual se derogan las Resoluciones 652 y 1356 de 2012, por las cuales se establecen lineamientos para la conformación y funcionamiento del Comité de Convivencia Laboral, en entidades públicas y empresas privadas, y se dictan otras disposiciones».

comité de convivencia laboral de nivel central y otro adicional por cada sede de trabajo, e impuso la obligación en cabeza de los empleadores de asegurar los recursos físicos, financieros y técnicos para su funcionamiento[2].

4. Además, se precisaron las funciones del comité y se fijaron los términos para el ejercicio de sus labores[3], se dispuso que el procedimiento preventivo para la resolución de las quejas de acoso laboral no podría extenderse por un periodo superior a 65 días calendario, contados a partir de la fecha de recibo de la denuncia y se previó la ocurrencia de reuniones ordinarias mensuales, reuniones extraordinarias cada vez que se recibiera una queja de acoso laboral y las acciones que integran el procedimiento preventivo.

Demanda

5. La parte actora pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución 3461 de 2025 porque, en su criterio, se incurrió en una extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria frente a la Ley 1010 de 2006 y el Decreto 1072 de 2015. Sostuvo que la primera definió el fenómeno del acoso laboral y fijó los mecanismos de prevención y sanción dentro del marco de la relación laboral subordinada, mientras que la resolución acusada amplió indebidamente el ámbito subjetivo de aplicación a contratistas y contratantes, sujetos no previstos por el legislador.

6. Señaló que el Decreto 1072 de 2015 establece los lineamientos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, pero no prevé las obligaciones que impone el acto acusado, de manera que el Ministerio incurrió en un exceso reglamentario y desconoció el principio de jerarquía normativa con la introducción de deberes inexistentes en la norma superior.

7. Afirmó que la resolución amplió el alcance de los artículos 3, 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo en tanto extendió el campo de acción de los comités de convivencia laboral a sujetos ajenos a la relación de trabajo. Precisó que, por esa vía, el Ministerio desnaturalizó el contrato laboral al obligar a las empresas a incluir dentro de sus actuaciones a personal ajeno a la relación laboral y a someterlo al procedimiento de unos comités de convivencia que no guardan vínculo con el personal contratista, contratante, proveedor, estudiantes ni trabajadores en misión.

---

[2] Resolución 3461 de 2025. Artículo 13: Para garantizar el cumplimiento de las funciones del Comité de Convivencia Laboral, las entidades públicas y empresas privadas, deben realizar las siguientes acciones:
- Asignar un espacio físico para las reuniones y demás actividades del Comité de Convivencia Laboral, así como los elementos para el manejo reservado de la documentación.
- Disponer de los recursos financieros y técnicos necesarios para su funcionamiento.
- Otorgar a los integrantes del Comité de Convivencia Laboral, los tiempos requeridos para el desarrollo de sus funciones, durante la jornada laboral.

[3] El artículo 6 fijó términos de 5 días calendario para recibir y dar trámite a las quejas y para escuchar a las partes involucradas; de 5 días calendario, prorrogables por 10 más sin exceder 15, para el examen confidencial del caso y para la realización de las reuniones de diálogo; de 15 días calendario para la remisión de la queja a los organismos competentes; y de 5 a 10 días calendario para la presentación de recomendaciones a la alta dirección. Igualmente, previó seguimientos mensuales, informes trimestrales e informes anuales.

8. Adujo que el acto acusado incurrió en falsa motivación porque, a su juicio, se limitó a enunciar la existencia de la Ley 1010 de 2006 y del Decreto 1072 de 2015, sin justificación razonada de la imposición de nuevas cargas a los empleadores. Señaló que no se aportaron estudios de impacto, diagnósticos de gestión ni fundamentos técnicos que expliquen la necesidad de exigir comités por centro de trabajo, reportes mensuales a las administradoras de riesgos laborales o plazos estrictos de 65 días.

9. Alegó la vulneración de los principios de proporcionalidad y razonabilidad porque considera que las obligaciones contenidas en la resolución son excesivas frente al fin perseguido, ya que las empresas con múltiples sedes se ven forzadas a duplicar comités y procesos internos con la consecuente generación de cargas administrativas y económicas.

10. Finalmente, consideró que el acto demandado desconoció los principios de seguridad jurídica y confianza legítima al derogar las Resoluciones 652 y 1356 de 2012 sin prever reglas de transición, circunstancia que afectó gravemente la planeación de las organizaciones pues los empleadores estructuraron sus sistemas internos conforme al marco legal vigente.

Contestación de la demanda

11. **El Ministerio del Trabajo** se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda al considerar que el accionante no demostró la incompatibilidad entre el acto acusado y norma superior alguna. Sostuvo que la resolución cuestionada reglamentó la Ley 9 de 1979, la Ley 1010 de 2006 y la Ley 2209 de 2022 en lo relativo a los lineamientos para la conformación y el funcionamiento del Comité de Convivencia Laboral y, en esa medida, argumentó que la resolución controvertida fue expedida en ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria.

12. Explicó que el acto censurado desarrolló la dimensión preventiva de la Ley 1010 de 2006 y no la sancionatoria, de modo que no modificó el artículo 10 de esa ley ni impuso sanciones disciplinarias a sujetos no subordinados. Sobre el particular, sostuvo que el comité no declara ni sanciona el acoso laboral, pues su rol es preventivo, orientador, conciliador y canalizador.

13. Señaló que el deber del empleador de proteger la salud mental de las personas que colaboran con la organización comprende la protección frente a todo acto, con independencia de que el amenazado sea un subordinado o un contratista.

14. Frente a la conformación de comités por cada centro de trabajo, indicó que corresponde al desarrollo legítimo y necesario de la Ley 1010 de 2006 y a una exigencia del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para el control de los riesgos psicosociales, con garantía de la inmediatez, la confidencialidad y la eficacia del procedimiento preventivo.

15. Explicó que la resolución está debidamente motivada toda vez que el Convenio 190 de la OIT fue aprobado mediante la Ley 2528 de 2025 y que, en desarrollo de esa norma superior, el Ministerio readecuó el Comité de Convivencia Laboral a los contenidos del instrumento internacional.

16. En cuanto al riesgo de sanciones, precisó que las visitas de inspección, vigilancia y control recaen sobre la persona jurídica y se origina en la falta de implementación de la medida preventiva obligatoria en la totalidad de sus centros de trabajo.

Trámite de sentencia anticipada

17. Mediante providencia del 20 de mayo de 2026 se dispuso el trámite de sentencia anticipada en los términos del artículo 182A del CPACA, al advertirse la configuración de las causales previstas en los literales a), b) y c) del numeral 1 de esa disposición. En consecuencia, se resolvió sobre el decreto de pruebas, se fijó el litigio y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto.

Alegatos de conclusión

18. La **parte actora** reiteró los argumentos de la demanda y precisó que la controversia recae sobre la competencia del Ministerio del Trabajo para modificar, por vía de resolución, el alcance subjetivo, funcional y operativo del sistema previsto en la Ley 1010 de 2006. Insistió en que el régimen de acoso laboral se estructuró sobre la existencia de relaciones subordinadas y que la resolución extendió su ámbito a contratantes, contratistas, trabajadores independientes, estudiantes, trabajadores en misión y empresas de servicios temporales.

19. Agregó que el acto no se limitó a aspectos instrumentales porque creó cargas organizacionales permanentes, entre ellas la conformación de un comité de nivel central y otro adicional por cada centro de trabajo, reuniones ordinarias mensuales, reuniones extraordinarias por cada queja, procedimientos obligatorios y términos perentorios. Sobre el carácter meramente preventivo alegado por la entidad, indicó que el artículo 15 del acto acusado prevé consecuencias derivadas de su incumplimiento, lo que descarta que se trate de simples lineamientos indicativos.

20. Asimismo, sostuvo que la invocación del Convenio 190 de la OIT y de la Ley 2528 de 2025 no constituye habilitación normativa suficiente, pues la ratificación de un tratado no confiere facultades regulatorias ilimitadas a los ministerios ni los habilita para redefinir instituciones jurídicas creadas por el legislador; así como tampoco justifica la creación de deberes no previstos legalmente.

21. La **parte demandada** reiteró los planteamientos de la contestación.

22. El **Ministerio Público** no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

23. De conformidad con lo previsto en el artículo 149 del CPACA, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia de la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo nivel.

Problemas jurídicos

24. La Sala deberá determinar si la resolución demandada es ilegal por haber sido expedida con extralimitación de la potestad reglamentaria al:

i) Extender el ámbito de aplicación del régimen de prevención del acoso laboral, previsto en la Ley 1010 de 2006, a sujetos ajenos a la relación de trabajo. En ese sentido, se examinará si el acto demandado desconoció los artículos 3, 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo que regulan los presupuestos de la relación laboral.

ii) Desconocer los lineamientos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo fijados en el Decreto 1072 de 2015, en tanto creó deberes a cargo de los empleadores no previstos en esa normativa.

25. En segundo lugar, la Sala decidirá si el acto acusado es ilegal por haber incurrido en falsa motivación al exigir nuevas cargas a los empleadores, sin que se aportaran estudios técnicos que las justificaran.

26. En tercer lugar, se resolverá si el acto acusado es ilegal por desconocer los principios de proporcionalidad y razonabilidad al imponer nuevas obligaciones a los empleadores que resultan excesivas de cara al fin perseguido.

27. Finalmente, la Sala examinará si la resolución controvertida es ilegal por desconocer los principios de seguridad jurídica y confianza legítima al derogar las Resoluciones 652 y 1356 de 2012 sin haber previsto un régimen de transición.

Análisis

28. La Sala declarará la nulidad de las expresiones «contratantes», «contratistas» e «independientes» contenidas en el artículo 2 de la Resolución 3461 de 2025 porque denotan una extralimitación de la potestad reglamentaria y un desconocimiento de los artículos 3, 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo. En efecto, con la inclusión de estas figuras jurídicas se amplió el campo de acción de los comités de convivencia laboral a sujetos que no hacen parte de una relación laboral.

29. Además, se declarará la legalidad condicionada de la expresión «estudiantes» contenida en esa misma disposición, en el entendido que esta se refiere a quienes desempeñan sus prácticas laborales en una entidad pública o en una empresa privada como requisito para la obtención del título académico correspondiente.

30. Lo anterior pese a que la Ley 1010 de 2006 excluyó del ámbito de aplicación del régimen de prevención del acoso laboral a las relaciones civiles y comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios en los cuales no se presenta una relación de subordinación.

31. Se mantendrá incólume la legalidad de las demás disposiciones de la Resolución 3461 de 2025 toda vez que no se incurrió en falsa motivación porque la parte actora no acreditó la presunta divergencia entre los fundamentos que sustentaron el acto y la realidad fáctica o jurídica. Además, el demandante omitió sustentar el juicio de proporcionalidad y razonabilidad que invocó.

32. Por último, la omisión de un régimen transitorio no implicó el desconocimiento de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima en tanto no existe una situación jurídica consolidada ni el derecho a conformar un único comité de convivencia. Tampoco existe una actuación administrativa con aptitud para generar una expectativa legítima de permanencia de las resoluciones derogadas por el acto acusado.

Exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria

33. La parte actora sostuvo que el acto acusado incurrió en una extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria porque amplió el ámbito subjetivo del régimen de prevención del acoso laboral a los contratistas y contratantes, sujetos no previstos por el legislador en la Ley 1010 de 2006. También aseveró que se introdujeron deberes a cargo de los empleadores que no están contemplados en el Decreto 1072 de 2015.

34. El artículo 208 de la Constitución Política prevé que los ministros son los jefes de la administración de su respectiva dependencia y que, «bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley». En ese marco, esta Corporación[4] ha reiterado que los ministros ejercen una facultad reglamentaria

[4] Véanse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 29 de julio de 2010, exp. 11001-03-24-000-2002-00249-01, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 20 de noviembre de 2014, exp. 11001-03- 24-000-2010-00119-00, M.P. Guillermo Vargas Ayala. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 30 de octubre de 2019, exp. 11001-03-27-000-2017-00004-00 (22877), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

derivada o de segundo grado[5], en virtud de la cual son competentes para proferir actos administrativos de carácter general que, de manera residual y subordinada, desarrollen la ley en los asuntos de su competencia.

35. Ahora bien, la potestad reglamentaria no habilita a la Administración para crear, modificar, restringir, ampliar o derogar el contenido material de la ley, a la cual está estrictamente subordinada, sino que su ejercicio debe limitarse a precisar los aspectos necesarios para su aplicación, sin desbordar el marco normativo fijado por el legislador.

36. En esa línea, esta Corporación ha precisado que el grado de amplitud o detalle con el que el legislador haya regulado un asunto determina el margen de actuación del Ejecutivo. Por ende, «el alcance de la potestad reglamentaria depende de la valoración política que el legislador haga de la materia que desarrolla pues puede regular íntegramente una materia sin dejar margen alguno a la reglamentación, o abstenerse de reglar algunos aspectos para que el presidente los reglamente»[6].

37. De lo anterior se desprende que cuando el Ejecutivo traspasa esos límites e introduce una regulación que el legislador no previó o que contradice lo que este dispuso, incurre en una extralimitación de la potestad reglamentaria que vicia de nulidad el acto expedido.

38. En ese marco, para determinar si en este caso se configuró la extralimitación alegada es necesario precisar el contenido y alcance de la norma reglamentada, esto es, la Ley 1010 de 2006. Lo anterior con el fin de establecer el ámbito de la materia objeto de reglamentación y sus límites.

39. La Ley 1010 de 2006 tuvo por objeto prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral[7] que se ejerce en el marco de una relación laboral o legal y reglamentaria. Por esa razón, en el parágrafo de su artículo 1 excluyó expresamente de su ámbito de aplicación a las «relaciones civiles y/o comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios en los cuales no se presenta una relación de jerarquía o subordinación».

40. La Corte Constitucional declaró exequible esa disposición[8] condicionada al entendido de que las medidas de protección también se aplican a las personas que,

---

[5] Ello por cuanto el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política atribuyó al Presidente de la República, de manera principal, la titularidad de la potestad reglamentaria «mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes».
6 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 11 de junio de 2020, radicado: 11001-03-24-000-2004-00343-01.
7 En su artículo 2 definió el acoso laboral 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».
[8] Corte Constitucional, Sentencia C-960 de 2007.

pese a estar en una relación contractual, demuestren la verdadera existencia de un vínculo laboral.

41. Para ello consideró que la protección al trabajador frente al acoso laboral obedece a la existencia de una relación de subordinación y que la exclusión de los contratistas no vulnera el derecho a la igualdad, pues no resulta exigible un trato uniforme entre grupos de personas que no son comparables: los trabajadores vinculados mediante una relación laboral o legal y reglamentaria, subordinados a su empleador, y aquellos vinculados a través de un contrato de prestación de servicios.

42. Ese criterio guarda relación con lo sostenido por esta Corporación acerca de la continuada subordinación, elemento esencial de la relación laboral que «supone la existencia de un poder permanente de dirección sobre la actividad de quien presta el servicio. Este puede manifestarse, entre otros aspectos, en la facultad de emitir órdenes vinculantes sobre la forma, el tiempo y las condiciones de ejecución, exigir su cumplimiento y restringir la autonomía del contratista en el desarrollo de sus obligaciones»[9].

43. De ahí que no resulte jurídicamente procedente la extensión del régimen de protección contra el acoso laboral, previsto únicamente para las relaciones laborales, a las de carácter civil o comercial derivadas de los contratos de prestación de servicios. Una extensión de esa naturaleza comportaría la desnaturalización del carácter no subordinado de esas relaciones contractuales[10].

44. Tanto es así que, una vez revisados los antecedentes legislativos de la Ley 1010 de 2006[11], la Sala advierte que el texto original del proyecto de ley, tramitado inicialmente ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, cobijó a los contratistas de prestación de servicios como potenciales víctimas de acoso laboral[12]. Sin embargo, tal inclusión fue rechazada desde el primer debate en la Comisión[13] en atención al riesgo de desnaturalización de esa figura. Por ello, el texto definitivo de la ley incorporó la exclusión expresa de su ámbito de aplicación a las relaciones civiles y/o comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios personales.

45. Ahora bien, tras examinarse el contenido integral de la Ley 1010 de 2006, se encuentra que la regulación de las medidas preventivas del acoso laboral se concentra en su artículo 9, el cual establece que «los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las

---

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2026, exp. 25000-23-42-000-2018-01367-01 (0697-2026).
[10] Ibidem.
[11] A la fecha de esta providencia los antecedentes legislativos de la Ley 1010 de 2006 se encuentran disponibles para su consulta en la página web oficial del Senado de la República, a través del siguiente enlace: https://leyes.senado.gov.co/.
[12] El texto original del proyecto se encuentra en la Gaceta 400 de 2004.
[13] El texto aprobado en segundo debate en la Cámara de Representantes puede consultarse en la Gaceta 803 de 2004.

conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo».

46. Además, dispone que los comités de empresa de carácter bipartito, esto es, aquellos integrados por representantes tanto del empleador como de los trabajadores, podrán asumir funciones relacionadas con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.

47. Por último, prevé que la víctima de acoso laboral podrá acudir al Inspector de Trabajo, al Inspector Municipal de Policía, al Personero Municipal y a la Defensoría del Pueblo para poner en su conocimiento la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral. Asimismo, podrá solicitar la intervención de una institución de conciliación autorizada legalmente a fin de que amigablemente se supere dicha situación.

48. De lo anterior se colige que, en el marco de las relaciones de trabajo, el legislador impuso a los empleadores el deber de adoptar medidas de prevención del acoso laboral y previó, entre ellas, la posibilidad de que los comités de trabajo bipartitos tengan un rol activo en la prevención de las conductas de acoso laboral en las empresas e instituciones.

49. De ahí que la conformación de dichos comités, su manera de operar, funciones, organización interna, responsabilidades, límites y financiación, en la medida en que no fueron regulados por el legislador, definen el alcance de la potestad reglamentaria en el presente caso, pues la concreción de dichos aspectos es necesaria a efectos de dar ejecución efectiva a la Ley 1010 de 2006 y de cumplir el propósito de prevenir el acoso laboral.

50. Precisado el marco anterior, se observa que el artículo 2 de la resolución demandada estableció que su ámbito de aplicación comprende «a todos los empleadores, empresas públicas o privadas, contratantes, contratistas, trabajadores dependientes e independientes, estudiantes y a las entidades administradoras de riesgos laborales, en lo de su competencia» (Resaltado de la Sala).

51. El acto acusado incluyó a los contratistas dentro del contorno de actuación de los comités de convivencia laboral que, se reitera, constituyen un mecanismo para la prevención del acoso laboral regulado en la Ley 1010 de 2006. De manera correlativa, incorporó a los contratantes como sujetos obligados a integrar a los contratistas en ese mecanismo.

52. Sobre este aspecto, la Sala advierte que el legislador no dejó campo de actuación al Ejecutivo para incluir en la regulación del acoso laboral figuras contractuales diferentes a las relaciones laborales y legales y reglamentarias. Por ende, en virtud del ejercicio de la facultad reglamentaria, no se podía ampliar el ámbito de protección del acoso laboral a relaciones contractuales en las que se no se presenta el fenómeno jurídico de la subordinación.

53. En consecuencia, la Sala considera que el Ministerio del Trabajo desbordó el marco normativo fijado por el legislador y excedió la potestad reglamentaria al extender el alcance de la competencia de los comités de convivencia laboral a los contratistas, a los contratantes y a los trabajadores independientes, pese a que, conforme a lo dispuesto expresamente en la Ley 1010 de 2006, estas relaciones no estaban incluidas en el régimen de prevención, corrección y sanción del acoso laboral.

54. La naturaleza preventiva de las funciones atribuidas al Comité de Convivencia Laboral no modifica esta conclusión. Si bien el legislador facultó a los empleadores para establecer mecanismos destinados a prevenir las conductas de acoso laboral, esa habilitación debe ejercerse dentro del ámbito subjetivo definido por la propia Ley 1010 de 2006. En consecuencia, el carácter preventivo del mecanismo no autoriza a la Administración para incorporar, de manera general, relaciones jurídicas que el legislador excluyó expresamente cuando no existe subordinación, pues ello supondría modificar por vía reglamentaria uno de los elementos que delimitan el campo de aplicación de la ley.

55. La extensión del ámbito de aplicación de los comités de convivencia laboral a los contratantes y contratistas también desconoció lo establecido en los artículos 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo. Estas disposiciones definieron el contrato de trabajo a partir de la prestación personal del servicio bajo continuada subordinación, factores que son los elementos esenciales de ese vínculo. De tales disposiciones se colige que la aplicación del régimen laboral no depende de la existencia de cualquier relación contractual, sino de la concurrencia de esos elementos.

56. Por su parte las relaciones entre contratantes y contratistas, de naturaleza civil o comercial, incluso la regulada en la Ley 80 de 1993, carecen de la continuada subordinación. Por esta razón, esas relaciones no se rigen por las normas del derecho laboral y las reglas que regulan las relaciones legales y reglamentarias.

57. Por consiguiente, al someter tales relaciones al mecanismo de los comités de convivencia laboral, el acto acusado extendió el régimen laboral a un vínculo que el Código Sustantivo del Trabajo no regula e hizo depender su aplicación de la sola existencia de una relación contractual.

58. La misma conclusión se predica respecto de los trabajadores independientes incluidos en el ámbito de aplicación del acto acusado, pues esa categoría se distingue, precisamente, de la de los trabajadores dependientes por la ausencia de subordinación.

59. En efecto, el trabajador independiente es la persona natural que desarrolla una actividad económica por su cuenta y riesgo, con autonomía y sin subordinación jurídica. Esta categoría comprende tanto a quienes celebran contratos de

prestación de servicios, como a quienes ejercen actividades por cuenta propia o perciben rentas de capital u otros ingresos distintos a dicho contrato[14].

60. De ahí que la conservación de los trabajadores independientes dentro del ámbito de aplicación del acto acusado mantendría, bajo una denominación más amplia, a los mismos sujetos que la Ley 1010 de 2006 excluyó. En consecuencia, la nulidad se extenderá a la expresión «independientes» del artículo 2 de la Resolución 3461 de 2025.

61. Una consideración diferente se impone respecto de la inclusión de los «estudiantes» en el ámbito de aplicación de la resolución demandada. Una lectura aislada de esa expresión permitiría entender que comprende a quienes ostentan dicha calidad con independencia del contexto en el que desarrollen sus actividades, incluido el académico. Bajo ese entendimiento, la disposición excedería el ámbito material de regulación del acto acusado, circunscrito, como se explicó, a la prevención y gestión del acoso en el contexto laboral.

62. Sin embargo, una lectura sistemática de la resolución permite concluir que la expresión cuestionada no comprende a los estudiantes por el solo hecho de ostentar esa calidad, sino cuando desarrollan su actividad formativa en un entorno laboral, como ocurre con quienes realizan prácticas como requisito para obtener el correspondiente título académico.

63. En efecto, el artículo 1 de la resolución acusada circunscribe su objeto a definir la conformación y el funcionamiento del comité de convivencia laboral en las entidades públicas y empresas privadas, así como a establecer las responsabilidades relacionadas con el desarrollo de las medidas preventivas y correctivas del acoso laboral. A su vez, el artículo 2 de la Ley 1010 de 2006 definió el acoso laboral como toda conducta persistente y demostrable encaminada, entre otros propósitos, a infundir miedo, intimidación, terror o angustia, causar un perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo o inducir la renuncia.

64. De estas disposiciones se desprende que la sola condición de estudiante no determina su inclusión en el ámbito de aplicación de las medidas previstas contra el acoso laboral, pues de aquella calidad no surge, por sí misma, una vinculación con el entorno laboral. Por tanto, la expresión acusada no puede entenderse referida indistintamente a todos los estudiantes ni a las actividades que desarrollan exclusivamente en el ámbito académico.

65. Esta conclusión no significa que las conductas de acoso que puedan presentarse en el contexto educativo carezcan de regulación, pues el legislador ha establecido mecanismos específicos frente a determinadas formas de acoso en ese ámbito. Así ocurre con el acoso sexual, objeto de las medidas de prevención y protección previstas en la Ley 2365 de 2024, y con el acoso escolar regulado por

[14] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 20 de noviembre de 2025, exp. 11001-03-27-000-2024-00008-00 (28451).

la Ley 1620 de 2013, que, entre otros instrumentos, previó los comités de convivencia escolar.

66. Así, aunque las medidas contra el acoso laboral no comprenden las relaciones que se desarrollan exclusivamente en el ámbito educativo, existen actividades formativas que se ejecutan materialmente en un entorno laboral. Tal es el caso de las prácticas en las que los estudiantes desarrollan actividades de aprendizaje en entidades públicas o empresas privadas, con sujeción a las instrucciones y condiciones propias de ese escenario. Esta circunstancia permite comprenderlos dentro de los mecanismos preventivos previstos por la resolución mientras desarrollan la práctica, sin que para ello resulte necesario atribuir naturaleza laboral al vínculo que los une con la entidad o empresa receptora.

67. Lo anterior no modifica la naturaleza jurídica del vínculo en virtud del cual el estudiante practicante desarrolla su actividad ni extiende, de manera automática, las consecuencias propias de una relación laboral. Su inclusión tiene como única finalidad permitir el acceso a los mecanismos previstos para prevenir y gestionar las situaciones de acoso que puedan presentarse durante la actividad formativa desarrollada en un entorno laboral.

68. En consecuencia, la Sala declarará la legalidad condicionada de la expresión «estudiantes» contenida en el artículo 2.º de la Resolución 3461 de 2025, en el entendido de que comprende a quienes, en desarrollo de su proceso formativo, realizan prácticas en entidades públicas o empresas privadas y, por esa circunstancia, desarrollan su actividad en un entorno laboral y en una condición de subordinación.

69. En cuanto a los trabajadores en misión[15], su inclusión no comporta la ampliación del régimen preventivo a una relación civil o comercial ajena al ámbito laboral. A diferencia de los contratistas, aquellos se encuentran vinculados mediante una relación de trabajo con la empresa de servicios temporales y desarrollan materialmente su actividad en las instalaciones y bajo las condiciones de organización de la empresa usuaria. Por ello, su incorporación a los mecanismos preventivos de convivencia laboral del lugar en el que efectivamente prestan el servicio resulta compatible con la finalidad protectora de la Ley 1010 de 2006 y no supone extender su ámbito a relaciones expresamente excluidas por el legislador.

70. Por otro lado, la parte actora reprochó que la resolución demandada excedió la potestad reglamentaria porque introdujo deberes a los empleadores que no están previstos en el Decreto 1072 de 2015. Al respecto, la Sala advierte que el acto demandado no tuvo por objeto la reglamentación de ese decreto, sino de la

[15] Si bien no son mencionados expresamente en el artículo 2, que establece el ámbito de aplicación de la resolución demandada, el parágrafo 1 del artículo 3 dispone que «En el caso de las empresas de servicios temporales, cuando se presenten quejas por presunto acoso laboral formuladas por trabajadoras y/o trabajadores en misión, estas deberán ser tramitadas en primera instancia ante el Comité de Convivencia Laboral de la empresa usuaria, por ser el lugar donde el trabajador desarrolla sus funciones y, se configuran las relaciones laborales cotidianas».

Ley 1010 de 2006, que es la norma reguladora del régimen de prevención del acoso laboral.

71. Además, el actor no identificó la disposición concreta del Decreto 1072 de 2015 que considera vulnerada, pues se limitó a señalar que se desconocieron los lineamientos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, sin especificar los artículos que estima infringidos ni indicar qué tipo de parámetro fue desconocido.

72. Sumado a ello, la determinación de los deberes de los empleadores derivados de la conformación y el funcionamiento de los comités de convivencia laboral hace parte del margen de reglamentación que la Ley 1010 de 2006 dejó al Ejecutivo para su correcta ejecución.

73. En consecuencia, se declarará la nulidad de las expresiones «contratantes» y «contratistas» contenidas en el artículo 2 de la resolución demandada, sin perjuicio de que quienes, pese a la celebración de un contrato de prestación de servicios, obtengan la declaratoria de existencia de una relación laboral queden amparados por todo el régimen legal y reglamentario de protección contra el acoso laboral.

74. En atención a que la prosperidad del cargo se circunscribe a las expresiones anuladas y no se extiende a las restantes disposiciones del acto acusado, la Sala procede con el examen de los demás reproches formulados en la demanda.

Falsa motivación

75. El demandante sostuvo que el acto acusado incurrió en la causal de nulidad de falsa motivación porque no justificó de manera razonada las nuevas cargas impuestas a los empleadores. Añadió que no se aportaron estudios de impacto, diagnósticos de gestión ni fundamentos técnicos que explicaran la necesidad de exigir la conformación de comités por centro de trabajo, la presentación de reportes mensuales a las administradoras de riesgos laborales o el establecimiento de un plazo de 65 días.

76. La falsa motivación, establecida como causal de nulidad en el artículo 137 del CPACA, guarda relación directa con el principio de legalidad y con el deber de la Administración de solventar de forma fidedigna sus decisiones. Esta figura se presenta cuando existe «un yerro en la escogencia o determinación de los motivos», es decir, que la realidad fáctica o jurídica difiere de la consignada en el acto administrativo[16].

77. En ese marco, esta Sección ha precisado que este vicio invalidante se configura por «[…] la existencia de una evidente divergencia entre la realidad fáctica

[16] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 31 de agosto de 2023, rad. núm. 66001-23-33-000-2020-00354-01 (5720-2022).

y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por la administración pública o la calificación de los hechos, y la efectiva demostración por parte del demandante del hecho de que el acto administrativo se encuentra falsamente motivado […]»[17].

78. En cuanto a los motivos expresados en el acto acusado, la Sala advierte que la premisa de la que parte el cargo no corresponde con el contenido de la Resolución 3461 de 2025. En efecto, su parte considerativa no se limitó a invocar la Ley 1010 de 2006, sino que también hizo referencia al Convenio 190 de la OIT y a la necesidad de actualizar las medidas destinadas a prevenir y afrontar el acoso laboral conforme a los estándares internacionales invocados en ese instrumento.

79. De este modo, la regulación cuestionada estuvo sustentada en la necesidad identificada por el Ministerio del Trabajo de actualizar las medidas de prevención del acoso laboral y adecuar el funcionamiento de los comités de convivencia laboral al marco normativo vigente y a los estándares internacionales señalados en el acto administrativo.

80. Aunado a lo anterior, las medidas cuestionadas recaen sobre una figura que ya se encontraba incorporada al sistema de prevención del acoso laboral. En efecto, el artículo 9 de la Ley 1010 de 2006 dispuso la adopción de mecanismos de prevención y de un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las situaciones de acoso laboral. En desarrollo de ese marco normativo, el Ministerio del Trabajo reguló los comités de convivencia laboral mediante las Resoluciones 652 y 1356 de 2012.

81. En este punto, la Sala tampoco advierte que el demandante haya identificado una disposición que exigiera la elaboración de estudios de impacto, diagnósticos de gestión o soportes técnicos específicos como presupuesto previo para la adopción de las medidas cuestionadas. Por tanto, la inexistencia de tales documentos no permite concluir, por ese solo hecho, que los fundamentos expresados por la Administración sean contrarios a la realidad.

82. En efecto, la ausencia de estudios de impacto, diagnósticos de gestión o soportes técnicos específicos no permite concluir, por sí sola, que el acto administrativo esté falsamente motivado. Como se expuso, la configuración de este vicio exige demostrar que los fundamentos fácticos o jurídicos invocados por la Administración son inexistentes, contrarios a la realidad o fueron apreciados de manera errónea. Por tanto, correspondía al demandante acreditar que los motivos que sustentaron la Resolución 3461 de 2025 no se correspondían con la realidad fáctica o jurídica, carga que no se satisface con afirmar que la entidad debió elaborar estudios adicionales para justificar las medidas adoptadas.

83. Bajo esa perspectiva, los cuestionamientos relacionados con la conformación de comités por centro de trabajo, la presentación de reportes a las

[17] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 17 de marzo de 2016, rad. núm. 11001-03-25-000-2012-00317-00 (1218-2012).

administradoras de riesgos laborales y el establecimiento de un término de 65 días tampoco evidencian, por sí mismos, una divergencia entre los motivos expresados en el acto y la realidad que determinó su expedición. Tales reparos están dirigidos a cuestionar la justificación y el alcance de las medidas escogidas por la Administración para desarrollar los mecanismos de prevención del acoso laboral, pero no demuestran que los presupuestos fácticos o jurídicos invocados para expedir la regulación sean falsos o inexistentes.

84. En consecuencia, la discusión acerca de si las medidas adoptadas eran las más adecuadas, convenientes o eficaces para prevenir el acoso laboral no permite estructurar la causal de falsa motivación alegada. Para desvirtuar la presunción de legalidad del acto por este motivo era necesario acreditar la falta de correspondencia entre las razones que determinaron su expedición y la realidad fáctica o jurídica, circunstancia que no fue demostrada. En esas condiciones, la inexistencia de los estudios y diagnósticos reclamados por el actor no desvirtúa los motivos consignados en la Resolución 3461 de 2025 y, por tanto, el cargo de falsa motivación no está llamado a prosperar.

Vulneración de los principios de proporcionalidad y razonabilidad

85. La parte actora alegó la vulneración de los principios de proporcionalidad y razonabilidad porque, en su criterio, las obligaciones contenidas en la resolución resultan excesivas frente al fin perseguido. Lo anterior, en tanto las empresas con múltiples sedes en el territorio nacional fueron forzadas a duplicar comités y procesos internos, con la consecuente generación de cargas administrativas y económicas.

86. Al respecto, la Sala advierte que la parte actora se limitó a afirmar que los deberes incluidos en el acto acusado resultan excesivos porque generan cargas para las empresas con múltiples sedes en el territorio nacional. Sin embargo, omitió explicar las razones por las cuales las medidas adoptadas serían inidóneas para el logro de la finalidad del acto, no identificó opciones menos restrictivas con aptitud para alcanzar el mismo resultado y tampoco expuso de qué manera los deberes impuestos generan un perjuicio superior al beneficio que reportan.

87. Al margen de esa insuficiencia argumentativa, la Sala advierte que las medidas cuestionadas se orientan a una finalidad constitucional y legalmente amparada. En efecto, la conformación y el funcionamiento de los comités de convivencia laboral constituyen una medida preventiva del acoso laboral dirigida a la protección de los trabajadores frente a los riesgos psicosociales que afectan su salud en los lugares de trabajo, en desarrollo del artículo 9 de la Ley 1010 de 2006 y del artículo 14 de la Resolución 2646 de 2008, y en consonancia con los artículos 1, 13, 21 y 25 de la Constitución Política.

88. Frente a la idoneidad de la medida, la exigencia de un comité de nivel central y de uno adicional por cada centro de trabajo guarda relación directa con esa finalidad, pues la proximidad entre la instancia preventiva y el lugar donde se

desarrollan las relaciones laborales cotidianas favorece la inmediatez, la confidencialidad y la eficacia del procedimiento preventivo, que constituyen precisamente las condiciones de las que depende la utilidad del mecanismo.

89. En cuanto a la correspondencia entre la carga impuesta y el beneficio perseguido, el propio acto acusado incorporó reglas que modulan su exigencia. Así, el artículo 3 graduó la composición del comité en función del número de trabajadores de la entidad o empresa, de modo que en aquellas con menos de 5 trabajadores el comité se integra con un solo representante de cada parte, y dispuso que la conformación de los comités en organizaciones con dos o más centros de trabajo se realice «teniendo en cuenta su organización interna».

90. De igual forma, el parágrafo 2 del artículo 6 previó que el término de 65 días calendario opera como límite máximo del procedimiento preventivo, que los tiempos allí detallados no son acumulativos y que estos «deberán ser definidos en cada caso, de acuerdo con las capacidades de los Comités de Convivencia Laboral de cada entidad pública o empresa privada». En esa medida, el plazo cuestionado no constituye una carga adicional para el empleador, sino una garantía de celeridad en favor de quien formula la queja, cuya aplicación se sujeta a las condiciones propias de cada organización.

91. A lo anterior se agrega que el alegado impacto económico de las medidas no fue acreditado en el proceso, pues la parte actora no aportó elemento de convicción dirigido a demostrar la magnitud de los costos que atribuye al cumplimiento de la resolución. En consecuencia, este cargo tampoco tiene vocación de prosperidad.

Desconocimiento de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima

92. La parte actora consideró que el acto demandado desconoció los principios de seguridad jurídica y confianza legítima porque derogó las Resoluciones 652 y 1356 de 2012 sin la previsión de reglas de transición, circunstancia que, en su criterio, afectó gravemente la planeación de las organizaciones, en tanto los empleadores estructuraron sus sistemas internos conforme al marco normativo entonces vigente.

93. Para resolver este cargo debe precisarse que el principio de confianza legítima no confiere a los destinatarios de una regulación un derecho a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico ni a la permanencia indefinida de las disposiciones que los rigen. Su ámbito de protección se circunscribe a la expectativa objetivamente fundada en una actuación previa de la administración que resulta frustrada por una modificación intempestiva con incidencia sobre situaciones jurídicas consolidadas. De ahí que su invocación exija la identificación de la conducta administrativa generadora de la expectativa y de la situación concreta que resultó afectada.

94. En esa medida, el cargo no está llamado a prosperar por cuanto no existe una situación jurídica consolidada ni un derecho a que únicamente se exija un comité de convivencia por empresa o entidad, ni actuación previa de la administración con aptitud para generar una expectativa legítima de permanencia de las Resoluciones 652 y 1356 de 2012. Así, la Sala no encuentra que en el presente caso la omisión de un régimen transitorio constituya, por sí misma, un vicio de legalidad del acto que introduce la nueva regulación.

95. Ahora bien, la confianza legítima no impide que la Administración modifique las disposiciones generales que regulan determinada materia ni genera un derecho a la permanencia indefinida de un régimen reglamentario. Para que surgiera un deber de transición era necesario acreditar la existencia de circunstancias objetivas atribuibles a la Administración que hubieran generado en sus destinatarios una expectativa cierta y razonable de estabilidad normativa. En el presente asunto, el demandante se limitó a invocar la planeación adelantada por los empleadores bajo las resoluciones anteriores, sin identificar actuaciones concretas de la entidad que permitieran inferir que ese régimen permanecería inalterado.

96. Finalmente, la Sala advierte que la parte actora incluyó como pretensión de la demanda que se ordenara la publicación de la sentencia en el Diario Oficial. La Sala negará esta petición toda vez que las sentencias judiciales se notifican a las partes de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del CPACA, sin que sea necesario su publicación en el Diario Oficial.

Conclusión

97. Conforme a lo expuesto, la Sala declarará la nulidad de las expresiones «contratantes», «contratistas» e «independientes» del artículo 2 de la Resolución 3461 de 2025 por extralimitación de la potestad reglamentaria. Igualmente, se declarará la legalidad condicionada de la expresión «estudiantes» contenida en esa disposición, en el entendido de que se refiere a quienes realizan sus prácticas laborales en una entidad pública o en una empresa privada como requisito para la obtención del título académico correspondiente. Se negarán las demás pretensiones de la demanda, pues los cargos restantes no prosperaron.

Condena en costas

98. En consideración a que se trata de un medio de control de nulidad, en el que se ventila un asunto de interés público, no se impondrá condena en costas de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR la nulidad de las expresiones «contratantes», «contratistas» e «independientes» contenidas en el artículo 2 de la Resolución 3461 del 1 de septiembre de 2025.

SEGUNDO. DECLARAR la legalidad condicionada de la expresión «estudiantes» contenida en el artículo 2 de la Resolución 3461 del 1 de septiembre de 2025, en el entendido de que se refiere a los estudiantes que realizan sus prácticas laborales en una entidad pública o en una empresa privada como requisito para la obtención del título académico correspondiente.

TERCERO: NEGAR la nulidad de las demás disposiciones de la resolución demandada.

CUARTO. NO CONDENAR en costas en el presente proceso.

QUINTO. Una vez ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, **REALIZAR** las anotaciones correspondientes y **ARCHIVAR** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Firmado electrónicamente

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.