



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: Nulidad
Radicado: 11001-03-25-000-2026-00253-00 (1023-2026)
Acumulados:
11001-03-25-000-2026-00260-00 (1034-2026)
11001-03-25-000-2026-00257-00 (1028-2026)
11001-03-25-000-2026-00255-00 (1025-2026)
11001-03-25-000-2026-00251-00 (1015-2026)
Demandante: Jesús Hernando Baena Álvarez y otros¹
Demandados: Nación, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Asunto: Medida cautelar de urgencia

El despacho procede a resolver, como medida cautelar de urgencia, las solicitudes formuladas por los demandantes dentro de los procesos acumulados de la referencia, encaminadas a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

Cuestión previa: Acumulación de las demandas presentadas contra el acto demandado

1. Al despacho le correspondió por reparto el proceso 11001-03-25-000-2026-00253-00 (1023-2026), en el que se ejerció el medio de control de nulidad contra el Decreto 415 del 20 de abril de 2026.
2. Mediante auto del 24 de abril de 2026 se admitió la demanda y, posteriormente, el 28 de abril de igual año, se decretó como medida cautelar de urgencia la suspensión parcial del acto enjuiciado.
3. Por auto del 4 de mayo de 2026, el despacho admitió algunas demandas remitidas, así como otra previamente repartida, y dispuso su acumulación al proceso 1023-2026 [en adelante proceso o demanda principal], por ser el más antiguo tanto en su admisión como en la notificación del auto admisorio. Los procesos que se acumularon fueron los siguientes:

Demanda	Acto administrativo demandado	Demandante	Medida cautelar
----------------	--------------------------------------	-------------------	------------------------

¹ Reinaldo Cruz Figueroa; Juan Esteban Aguirre Espinosa; Daniel de Jesús Esmeral Jaramillo; y Abelardo Gabriel de la Espriella Otero.



11001-03-25-000-2026-00260-00 (1034-2026)	Decreto 415 del 20 de abril de 2026	Reinaldo Cruz Figueroa	Con medida cautelar de suspensión provisional ordinaria
11001-03-25-000-2026-00257-00 (1028-2026)	Decreto 415 del 20 de abril de 2026	Juan Esteban Aguirre Espinosa	Con medida cautelar de suspensión provisional ordinaria
11001-03-25-000-2026-00255-00 (1025-2026)	Decreto 415 del 20 de abril de 2026	Daniel de Jesús Esmeral Jaramillo	Con medida cautelar de suspensión provisional de urgencia
11001-03-25-000-2026-00251-00 (1015-2026)	Decreto 415 del 20 de abril de 2026	Abelardo Gabriel de la Espriella Otero	Con medida cautelar de suspensión provisional ordinaria

4. En atención a lo anterior, en esta oportunidad se resolverán las medidas cautelares presentadas en los procesos acumulados al principal. Comoquiera que todas se dirigen a la suspensión provisional del mismo acto administrativo demandado, esto es el Decreto 415 del 2026 y se sustentan, en su mayoría, en hechos coincidentes y argumentos similares y conexos, el despacho procederá a su estudio de manera integral, sin énfasis en alguna demanda en particular, máxime cuando, al haber sido acumuladas, deben ser tratadas como una unidad.

1. Antecedentes

1.1. La demanda principal

5. Jesús Hernando Baena Álvarez presentó demanda el 24 de abril de 2026, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², en contra de la Nación, Presidencia de la República; el Ministerio del Trabajo; y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en orden a que se declarara la nulidad del Decreto 415 del 20 de abril de 2026 «[p]or medio del cual se adicionan los Capítulos 5 y 6 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1833 de 2016, para reglamentar la exigibilidad del traslado de recursos desde el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media con Prestación Definida a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), en virtud del traslado previsto en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024».

² En adelante CPACA.



Radicado: 11001-03-25-000-2026-00253-00 (1023-2026) y otros
Demandante: Jesús Hernando Baena Álvarez y otros

6. El mencionado decreto dispuso, *in extenso*, lo siguiente:

«**Artículo 1°. Objeto y Alcance.** El presente decreto tiene por objeto reglamentar la exigibilidad del traslado de los recursos correspondientes a la cuenta de Ahorro Individual de los afiliados que hagan uso de la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media con Prestación Definida a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Artículo 2°. Adiciónense los Capítulos 5 y 6 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1833 de 2016, en los siguientes términos:

“CAPÍTULO 5

GIRO DE RECURSOS DE LAS CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL A COLPENSIONES EN VIRTUD DE LA OPORTUNIDAD DE TRASLADO DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY 2381 DE 2024 DE QUIENES NO HAN CONSOLIDADO EL DERECHO

Artículo 2.2.2.5.1. Giro de los recursos de afiliados que ejercieron la oportunidad de traslado. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deberán trasladar a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) la totalidad de los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de los afiliados que ejercieron la oportunidad de traslado, dentro del término establecido en el artículo 2.2.2.5.2. del presente decreto.

Parágrafo. El traslado de los recursos incluye el capital acumulado más la totalidad de los rendimientos financieros generados hasta la fecha de la transferencia efectiva. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deberán trasladar el saldo en unidades de los aportes efectuados a nombre del trabajador, destinados a la respectiva cuenta individual y al fondo de garantía de pensión mínima del RAIS, multiplicado por el valor de la unidad vigente para las operaciones del día en que se efectúe el traslado.

Para todos los efectos de traslado de cotizaciones se deberá incluir el porcentaje correspondiente al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del RAIS.

Las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones deberán trasladar a Colpensiones los recursos acreditados en la cuenta de ahorro individual de los afiliados de que trata este decreto que estén representados en dinero en efectivo, Títulos de Tesorería TES clase B y en títulos de deuda de emisores vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, siempre y cuando estén contemplados en el régimen de inversiones de Colpensiones.

Los títulos que se encuentren en los portafolios de inversión que se trasladen a Colpensiones se entregarán valorados a precios de mercado.

2.2.2.5.2. Término de Cumplimiento. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deberán efectuar el traslado del 50% de los recursos a que se refiere el artículo 2.2.2.5.1. del presente decreto, en un término no superior a veinte (20) días siguientes de la entrada en vigencia del mismo y el 50% restante se realizará dentro de los diez (10) días siguientes.

CAPÍTULO 6

GIRO DE RECURSOS DE LAS CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL A COLPENSIONES EN VIRTUD DE LA OPORTUNIDAD DE TRASLADO DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY 2381 DE 2024 QUE CONSOLIDARON SU DERECHO PENSIONAL DE QUIENES CONSOLIDARON EL DERECHO [sic]

Artículo 2.2.2.6.1. Giro de los recursos de afiliados que consolidaron su derecho pensional. De conformidad con el parágrafo del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, cuando los afiliados que hayan hecho uso de la oportunidad de traslado consoliden su derecho pensional, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deberán girar la totalidad de los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), dentro del término establecido en el artículo 2.2.2.6.2. del presente decreto.

Parágrafo 1°. El traslado de los recursos incluye el capital acumulado más la totalidad de los rendimientos financieros generados hasta la fecha de la transferencia efectiva. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deberán trasladar el saldo en unidades de los aportes efectuados a nombre del trabajador, destinados a la respectiva cuenta individual y al fondo de garantía de pensión mínima del RAIS, multiplicado por el valor de la unidad vigente para las operaciones del día en que se efectúe el traslado.



Radicado: 11001-03-25-000-2026-00253-00 (1023-2026) y otros
Demandante: Jesús Hernando Baena Álvarez y otros

Para todos los efectos de traslado de cotizaciones se deberá incluir el porcentaje correspondiente al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del RAIS.

Las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones deberán trasladar a Colpensiones los recursos acreditados en la cuenta de ahorro individual de los afiliados de que trata este decreto que estén representados en dinero en efectivo, Títulos de Tesorería (TES) clase B y en títulos de deuda, de emisores vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, siempre y cuando estén contemplados en el régimen de inversiones de Colpensiones.

Los títulos que se encuentren en los portafolios de inversión que se trasladen a Colpensiones se entregarán valorados a precios de mercado, priorizando el dinero en efectivo y las inversiones que tengan fechas de redención dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto.

Parágrafo 2°. *La Superintendencia Financiera de Colombia vigilará la estricta aplicación del presente artículo dentro del término establecido en este decreto.*

Artículo 2.2.2.6.2. Término de Cumplimiento. *Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deberán efectuar el traslado de los recursos a que se refiere el artículo 2.2.2.6.1. del presente decreto, en un término no superior a quince (15) días siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto.*

Artículo 2.2.2.6.3. Traslado de los recursos por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones a Colpensiones. *Las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones deberán trasladar a Colpensiones los recursos acreditados en la cuenta de ahorro individual de los afiliados de que trata el presente decreto más la totalidad de los rendimientos financieros generados hasta la fecha de la transferencia efectiva”.*

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y adiciona los Capítulos 5 y 6 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1833 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Pensiones y deroga el inciso primero del parágrafo transitorio del artículo 10 del Decreto número 1225 de 2024 y las demás disposiciones que le sean contrarias».*

1.1.1. Fundamentos fácticos

7. Los hechos en que se sustentó la demanda fueron, en síntesis, los siguientes:

7.1. El 16 de julio de 2024 fue expedida la Ley 2381 de 2024, «[p]or medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y se dictan otras disposiciones», la cual en su artículo 76 estableció una oportunidad excepcional de traslado entre regímenes pensionales para determinados afiliados, condicionada al cumplimiento de requisitos como un mínimo de semanas cotizadas y la proximidad a la edad de pensión, previa doble asesoría.

7.2. En desarrollo de esa disposición, los Decretos 1225 de 2024 y 514 de 2025 dispusieron que los recursos acumulados en las cuentas de ahorro individual de quienes ejercieran la oportunidad de traslado continuarían siendo gestionados por las administradoras de fondos de pensiones hasta tanto se consolidara el derecho pensional.

7.3. A pesar de lo anterior, el gobierno nacional, por medio de los ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo, expidió el Decreto 415 del 20 de abril de 2026, mediante el cual se adicionaron disposiciones al Decreto 1833 de 2016³ y se ordenó el traslado de los recursos existentes en las cuentas de ahorro individual

³ «Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones».



hacia la Administradora Colombiana de Pensiones⁴ respecto de los afiliados que hubiesen ejercido la oportunidad de traslado, incluso en aquellos casos en los que no se ha consolidado el derecho pensional.

1.1.2. Concepto de violación

8. Como concepto de violación, se argumentó, en esencia, lo siguiente:

8.1. El Decreto 415 de 2026 vulneró el artículo 121 de la Constitución Política, en la medida en que el gobierno nacional ejerció funciones que no le fueron atribuidas, al introducir una modificación sustancial al régimen jurídico de los recursos pensionales sin contar con una habilitación legal expresa. Bajo la apariencia de reglamentar la ley, el ejecutivo asumió una competencia propia del legislador que desconoció el principio de legalidad.

8.2. El acto enjuiciado incurrió en un exceso de la potestad reglamentaria, pues no se limitó a desarrollar la Ley 2381 de 2024, sino que alteró su contenido material al redefinir el momento en que debían trasladarse los recursos del régimen de ahorro individual al de prima media, anticipando una consecuencia jurídica que el legislador condicionó a la consolidación del derecho pensional.

8.3. El decreto demandado contradujo abiertamente la normativa previa, en particular los Decretos 1225 de 2024 y 514 de 2025, que establecían la permanencia de los recursos en las cuentas individuales hasta la consolidación de la pensión. Esta ruptura normativa, afectó la coherencia del ordenamiento jurídico y vulneró los principios de seguridad jurídica y confianza legítima de los afiliados.

8.4. El acto acusado desconoció el artículo 48 de la Constitución Política, al disponer anticipadamente de recursos de la seguridad social sin respetar las condiciones legales previstas para su traslado, comprometiendo así la protección constitucional de dichos recursos y su destinación específica.

8.5. El decreto enjuiciado se expidió con falsa e insuficiente motivación y resultó desproporcionado, toda vez que no demostró que el traslado inmediato de los recursos fuera necesario ni la única alternativa para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, pues existían medidas menos lesivas. Además, se señaló que la decisión se adoptó sin una justificación reforzada, especialmente frente a afiliados que aún no han consolidado su derecho pensional.

8.6. El acto administrativo presentó falencias en la regulación de aspectos esenciales relacionados con la gestión y trazabilidad de los recursos, y fue expedido con desviación de poder, en tanto, aunque formalmente se presentó como reglamentario, en realidad persiguió una reconfiguración sustancial del sistema pensional antes de que exista un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024.

1.1.3. Medida cautelar

⁴ En adelante Colpensiones.



9. El demandante solicitó como medida cautelar, la «suspensión provisional inmediata» de los efectos del Decreto 415 de 2026, con fundamento en los artículos 229, 230 y 231 del CPACA. Así:

10. La medida cautelar era procedente por cuanto su infracción surgía de la confrontación directa entre el Decreto 415 de 2026 y diversas normas como la Constitución Política [específicamente, el artículo 189, numeral 11⁵], la Ley 2381 de 2024 [en particular, su artículo 76], el Decreto 1225 de 2024; y el Decreto 514 de 2025.

11. La medida cautelar cumplía con los requisitos de procedencia, en tanto se acreditaba el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, por cuanto: i) existía una apariencia seria de ilegalidad del Decreto 415 de 2026, en la medida en que, pese a reconocer la suspensión parcial de la Ley 2381 de 2024, dispuso el traslado inmediato de recursos, incluso respecto de afiliados que no habían consolidado su derecho pensional, en abierta contradicción con lo previsto en el Decreto 1225 de 2024; y ii) se configuraba un riesgo inminente en la ejecución del acto acusado, ya que este estableció plazos perentorios para el traslado de los recursos, de modo que, de no suspenderse, podría materializarse la transferencia y tornarse ineficaz una eventual sentencia favorable.

1.2. Admisión de la demanda y suspensión parcial del acto demandado

1.2.1. La admisión de la demanda

12. Como se indicó con anterioridad, la demanda principal se admitió el 24 de abril de 2024 y, en consecuencia, se ordenó efectuar las notificaciones de ley a la parte demandada [conformada por los ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público], al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

1.2.2. Decreto parcial de la medida cautelar

13. Mediante auto del 28 de abril de 2026 se decretó parcialmente la suspensión provisional de los efectos del decreto demandado, específicamente respecto del artículo 2, en lo concerniente a la adición del Capítulo 5 del Decreto 1833 de 2016, es decir, en lo relacionado con el traslado anticipado de los recursos de aquellos afiliados que habiéndose trasladado a Colpensiones en virtud de lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, no han consolidado su derecho pensional.

14. En esta ocasión se dio trámite de urgencia a la medida cautelar, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 234 del CPACA, al advertirse que el acto administrativo demandado estableció plazos particularmente breves y perentorios para su ejecución. En ese sentido, se consideró que de seguirse el trámite ordinario previsto en el artículo 233 del CPACA, el tiempo requerido para surtir el traslado a la parte

⁵ «**Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.[...]»



demandada y adoptar una decisión podría coincidir, o incluso ser superado, por los términos fijados en el propio decreto para ejecutar el traslado de recursos. En tal escenario, se concluyó que la eventual decisión cautelar resultaría tardía, pues el acto administrativo ya habría producido sus efectos, comprometiendo la eficacia de la decisión de esta jurisdicción.

15. Ahora bien, al abordar el análisis de la medida cautelar solicitada, el despacho recordó que la facultad reglamentaria que recae en el presidente de la República de acuerdo con lo señalado en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución que facilita la aplicación y concreción de las leyes, no puede invadir la órbita competencial del legislador, a quien le corresponde su expedición. En ese sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que los actos administrativos expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria deben limitarse a desarrollar el contenido de la ley y que le está vedado por medio de esta facultad ampliar o restringir su alcance, así como suprimir o modificar las disposiciones previstas por el legislador, pues lo contrario comportaría una extralimitación en el ejercicio de dicha potestad.

16. Así las cosas, se advirtió que el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 estableció una oportunidad excepcional de traslado de régimen pensional, dirigida a determinados afiliados que, bajo ciertas condiciones específicas, podían cambiar del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad [RAIS] al Régimen de Prima Media con Prestación Definida; y, en su párrafo, previó que los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de los afiliados que hicieran uso de dicho traslado «seguir[ía]n siendo administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones **hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez o la pensión de vejez** del régimen anterior».

17. Sin embargo, mediante el decreto acusado, el gobierno nacional estableció la obligación para las Administradoras de Fondos de Pensiones de trasladar la totalidad de los recursos existentes en dichas cuentas a Colpensiones, en términos de 20 y 10 días, para el caso de quienes no han consolidado su derecho pensional, así como de 15 días respecto de los que sí lo consolidaron.

18. Lo anterior, resultaba contrario a lo dispuesto en el párrafo del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, que no solo definió el tratamiento de los recursos, sino que fijó expresamente el momento a partir del cual procedía el traslado de los dineros. Por lo tanto, se advirtió que esa había sido la línea de intelección del ejecutivo, pues a través del Decreto 1225 de 2024 [también reglamentario del artículo 76 precitado], reprodujo esa regla legal en su artículo 16, reiterando que los recursos permanecerían bajo la administración de las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta tanto se consolidara el derecho pensional de quien hubiere efectuado el traslado de régimen, y que sería Colpensiones la encargada de informar sobre la consolidación de la pensión para que se procediera con el traslado de recursos correspondiente.

19. En ese sentido, a pesar de lo indicado, con la expedición del acto acusado se introdujo un cambio sustancial a la regla prevista ya que no solo se prescindió de la condición establecida en la ley [la consolidación del derecho], sino que también la



sustituyó por una regla nueva, consistente en la exigibilidad del traslado como consecuencia del ejercicio de la oportunidad de cambio de régimen.

20. Bajo las consideraciones expuestas, se encontró, desde un análisis preliminar, que el decreto demandado no se limitó a desarrollar o hacer operativa la disposición legal que le correspondía, sino que alteró uno de sus elementos esenciales, cual era el momento en que debían trasladarse los recursos; de manera que no se ejerció una función de complemento o concreción normativa, sino que se introdujo una modificación sustancial del contenido de la ley.

1.3. Las demandas acumuladas

21. Reinaldo Cruz Figueroa y otros, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, presentaron demandas contra el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en orden a que se declarara la nulidad del Decreto 415 del 20 de abril de 2026.

1.3.1. Fundamentos fácticos

22. En las demandas se propusieron como hechos relevantes los siguientes:

22.1. El 16 de julio de 2024 fue expedida la Ley 2381 de 2024, «[p]or medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y se dictan otras disposiciones», que se estructuró a partir de un esquema de pilares, dentro del cual se incluye uno contributivo integrado por un componente de prima media y un componente complementario de ahorro individual.

22.2. El artículo 76 de la referida ley estableció una oportunidad excepcional de traslado entre regímenes pensionales para determinados afiliados, condicionada al cumplimiento de requisitos como un mínimo de semanas cotizadas y la proximidad a la edad de pensión. De igual forma en su párrafo el mencionado artículo señaló que «de forma imperativa que los recursos de las cuentas de ahorro individual de los afiliados trasladados debían continuar siendo administrados por los fondos privados (AFP) hasta el momento en que se consolidara el derecho pensional del afiliado»⁶.

22.3. La Corte Constitucional mediante el Auto A-841 del 17 de junio de 2025, suspendió provisionalmente los efectos de la Ley 2381 de 2024 por un vicio de procedimiento legislativo consistente en una insuficiencia deliberativa con excepción del artículo 76 y el párrafo transitorio del artículo 12. Ello implicó que el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo que la ley había creado «para ser administrado por el Banco de la República como receptor y custodio de los recursos trasladados nunca entró en operación. Al día de hoy, este fondo NO existe jurídica ni operativamente»⁷.

22.4. El gobierno nacional expidió el Decreto 1225 de 2024 [reglamentario del párrafo transitorio del artículo 12 y los artículos 57, 75 y 76 de la Ley 2381 de 2024], en el cual estableció que los recursos acumulados en las cuentas de ahorro

⁶ Transcripción de lo establecido en la demanda del proceso 1025-2026.

⁷ *Ibidem*.



individual de quienes ejercieran la oportunidad de traslado continuarían siendo gestionados por las administradoras de fondos de pensiones hasta que el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo entrara en funcionamiento.

22.5. Al 5 de febrero de 2026, un total de 119.632 afiliados ejercieron la oportunidad de traslado del régimen de ahorro individual con solidaridad al Régimen de Prima Media. De este grupo, 22.472 ya consolidaron su derecho a la pensión de vejez y actualmente reciben mesadas por parte de Colpensiones, mientras que los 97.160 restantes corresponden a cotizantes activos que aún no han adquirido su derecho pensional.

22.6. El 15 de abril de 2026, el presidente de la República viajó a Barcelona, España, para participar en la Cumbre Defensa de la Democracia, razón por la cual delegó las funciones presidenciales en el Ministro de Hacienda, Germán Ávila Plazas, mediante el Decreto 401 de 2026.

22.7. En ejercicio de las funciones delegadas, el ministro de hacienda junto con el ministro del trabajo, expidieron el Decreto 415 del 20 de abril de 2026 [acto administrativo demandado], mediante el cual se adicionaron disposiciones al Decreto 1833 de 2016 y se ordenó el traslado de los recursos existentes en las cuentas de ahorro individual hacia Colpensiones respecto de los afiliados que hubiesen ejercido la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, incluso en aquellos casos en los que no se ha consolidado el derecho pensional. Para el efecto, a las administradoras de fondos de pensiones se le otorgaron unos plazos para cumplir con el traslado de los recursos así: 20 y 10 días para el caso de quienes no han consolidado su derecho pensional y 15 días respecto de los que sí lo consolidaron.

22.8. El decreto enjuiciado «derogó expresamente el inciso primero del párrafo transitorio del artículo 11 del Decreto 1225 de 2024, eliminando la condición de permanencia de los recursos en las AFP hasta la operación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo»⁸.

22.9. El decreto demandado reconoció que «la nómina pensional de Colpensiones para el año 2024 ascendió a la suma de \$55.5 billones, vinculando de manera explícita la necesidad de liquidez de la entidad estatal con la ejecución de los traslados de recursos provenientes del régimen privado»⁹.

22.10. Además de los plazos perentorios para la ejecución de la transferencia de los recursos, el decreto exigió «que la transferencia se realice bajo una valoración a precios de mercado, sin considerar los ciclos técnicos de los portafolios de inversión»¹⁰. Esta circunstancia obligaría a las administradoras de fondos de pensiones a realizar desinversiones forzosas y masivas de activos financieros, lo que conllevaría a ventas bajo presión que afectarían el valor real de los ahorros. Lo anterior, a su vez, generaría una minusvalía patrimonial en el capital acumulado de los afiliados, quienes asumirían un detrimento económico derivado de la ejecución acelerada de la medida.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Transcripción de lo establecido en la demanda del proceso 1028-2026.

¹⁰ *Ibidem*.



22.11. Una vez efectuado el traslado, los recursos perderían su carácter de propiedad individual y heredable al integrarse a un fondo común, lo que implicaría una transformación jurídica frente al derecho de dominio de dichos ahorros.

22.12. En marzo de 2026, el Banco de la República remitió el oficio 4D-S-CA.02814-2026 al ministro del trabajo, en el que advirtió que el traslado anticipado de recursos no se encontraba autorizado por la ley y excedería las facultades reglamentarias del gobierno; en similar sentido, la Contraloría General de la República emitió un pronunciamiento oficial en el que calificó la medida como jurídicamente inviable y portadora de riesgos fiscales inaceptables, al advertir que los recursos de ahorro de largo plazo se convertirían en gasto corriente.

1.3.2. Concepto de violación

23. Del análisis conjunto de las demandas acumuladas, se advierte que los reproches de ilegalidad formulados contra el Decreto 415 de 2026 pueden sistematizarse en los siguientes cargos:

1.3.2.1. Extralimitación de la potestad reglamentaria¹¹

24. El gobierno nacional desbordó la potestad reglamentaria establecida en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, en tanto el Decreto 415 de 2026 no se limitó a facilitar la ejecución de la ley 2381 de 2024, sino que introdujo una regulación sustancial que modificó su contenido, específicamente el artículo 76, vigente en virtud de lo resuelto por la Corte Constitucional en el Auto 841 de 2025.

25. En particular, el acto acusado eliminó la condición legal de permanencia de los recursos de las cuentas de ahorro individual en las administradoras de fondos de pensiones respecto de quienes ejercieron la oportunidad de traslado, hasta la consolidación del derecho pensional. En su lugar, dispuso la transferencia de esos dineros prácticamente de inmediato a Colpensiones, incluso tratándose de afiliados que no habían consolidado dicho derecho, situación que no se encontraba prevista en la norma reglamentada. De igual forma, el decreto modificó el destinatario legal de los recursos, al sustituir al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo por Colpensiones. En tales condiciones, el ejecutivo no se limitó a reglamentar la ley, sino que alteró su contenido material, invadiendo la órbita de competencia del legislador.

1.3.2.2. Imposición de un traslado automático en contexto de incertidumbre normativa con desconocimiento de la confianza legítima y la seguridad jurídica¹²

26. El decreto demandado alteró de manera abrupta las condiciones bajo las cuales los afiliados estructuraron sus decisiones pensionales, desconociendo las

¹¹ El argumento se desarrolla principalmente en las demandas de los procesos 1034-2026, 1028-2026 y 1025-2026

¹² El argumento se desarrolla principalmente en las demandas de los procesos 1034-2026 y 1028-2026.



expectativas legítimas generadas por el marco normativo vigente, por cuanto quienes ejercieron la oportunidad de traslado lo hicieron bajo la premisa legal de que sus recursos permanecerían en las administradoras de fondo de pensiones hasta la consolidación del derecho pensional. La modificación de esta regla mediante un acto reglamentario introdujo un cambio imprevisible que afectaría la estabilidad del sistema y la previsibilidad de la actuación estatal.

27. A ello se suma que la medida se adoptó en un contexto de incertidumbre normativa, en tanto la Ley 2381 de 2024 se encuentra sometida a control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. En ese escenario, la movilización inmediata de los recursos económicos intensificaría la afectación de la confianza legítima y la seguridad jurídica, en tanto permitiría la consolidación de situaciones jurídicas sobre un marco normativo cuya validez definitiva aún no ha sido definida.

1.3.2.3. Irreversibilidad de la medida¹³

28. El decreto 415 de 2026 impuso la ejecución de una medida cuyos efectos son, en la práctica, irreversibles por cuanto la movilización de los recursos desde las cuentas individuales hacia un fondo común implicaría su integración a un esquema de reparto, en el cual se perdería su individualización, trazabilidad y capacidad de restitución.

29. En ese sentido, una vez ejecutada la medida, los recursos serían destinados al pago de obligaciones corrientes del sistema, lo que impediría retrotraer la situación al estado anterior, aun en el evento en que el acto administrativo fuera posteriormente anulado por la jurisdicción contencioso administrativa o que la Ley 2381 de 2024 sufra alguna modificación o incluso sea declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

1.3.2.4. Vulneración del derecho de propiedad¹⁴

30. Los recursos depositados en las cuentas individuales constituyen un patrimonio de titularidad del afiliado, cuya individualización se ve afectada por su incorporación a un fondo común. En ese sentido, el decreto introduce una transformación sustancial del derecho patrimonial, al convertir un activo individual en una expectativa prestacional dentro de un sistema de reparto, lo que conllevaría a un tipo de expropiación indirecta.

31. De igual forma, el traslado obligatorio de los recursos de afiliados que no han consolidado su derecho pensional constituiría una intervención indebida sobre un patrimonio de naturaleza individual, máxime porque se destinarían al pago de obligaciones actuales, que sería contrario al derecho de propiedad sobre el ahorro pensional y desconocería su destinación específica.

¹³ El argumento se desarrolla principalmente en la demanda del proceso. 1034-2026.

¹⁴ El argumento se desarrolla principalmente en las demandas de los procesos 1034-2026, 1028-2026 y 1025-2026.



1.3.2.5. Desviación de poder y falsa motivación del acto acusado¹⁵

32. El acto acusado persigue un fin distinto del previsto en la ley, en tanto estaría orientado a atender necesidades de liquidez del régimen de prima media mediante la utilización de recursos provenientes del ahorro individual. De ser así, la potestad reglamentaria habría sido ejercida con una finalidad ajena a la correcta ejecución del sistema pensional, configurándose una desviación de poder en los términos del artículo 137 del CPACA.

33. Asimismo, el decreto se sustentó en premisas fácticas y técnicas insuficientes o inexactas. En particular, se cuestionó que el supuesto déficit del sistema no justificaba la alteración del régimen legal establecido en el artículo 76 de la ley 2381 de 2024 por cuanto dicho déficit era una circunstancia conocida incluso con anterioridad a la expedición de esa ley. También, que la cobertura de riesgos previsionales no requiere la disposición del capital acumulado, y que no se valoraron adecuadamente los efectos económicos de la medida, especialmente en el mercado de capitales.

1.3.2.6. Ruptura del principio de proporcionalidad¹⁶

34. Los plazos perentorios otorgados en el decreto demandado para el traslado de los recursos a Colpensiones resultan irrazonables desde el punto de vista técnico, pues obligarían a las administradoras de pensiones a realizar una desinversión masiva en condiciones de mercado desfavorables, generando pérdidas patrimoniales para los afiliados. Esta carga, impuesta exclusivamente a los trabajadores, resultaría desproporcionada.

1.3.2.7. Elusión de un control sobre el acto administrativo¹⁷

35. La celeridad impuesta por el decreto para efectuar la movilización de los recursos no responde únicamente a razones operativas, sino que, según lo plantean los demandantes, tiene el efecto de consolidar una situación de hecho de carácter irreversible antes de que la jurisdicción contencioso administrativa pueda ejercer un control efectivo de legalidad.

1.3.2.8. Infracción de normas superiores¹⁸

36. El acto acusado desconoció el párrafo del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024. En efecto, dicha disposición estableció que los recursos de las cuentas de ahorro individual debían permanecer en las administradoras de fondos de pensiones hasta la consolidación del derecho pensional y, solo en ese momento, destinarse al Fondo

¹⁵ El argumento se desarrolla principalmente en las demandas de los procesos 1028-2026, 1025-2026 y 1015-2025.

¹⁶ El argumento se desarrolla principalmente en la demanda del proceso 1028-2026.

¹⁷ El argumento se desarrolla principalmente en la demanda del proceso 1028-2026.

¹⁸ El argumento se desarrolla principalmente en las demandas de los procesos 1028-2026, 1025-2026 y 1015-2026.



de Ahorro del Pilar Contributivo; sin embargo, el decreto ordena su movilización inmediata hacia Colpensiones, incluso respecto de afiliados que no han consolidado su derecho.

37. De igual forma, el Decreto 415 de 2026 vulneró directamente normas de rango constitucional, en particular los artículos 48, 58, 83, 189 numeral 11 y 209 de la Constitución Política, al imponer el traslado obligatorio de los recursos pensionales en condiciones no previstas por el legislador.

1.3.2.9. Omisión de los impactos económicos de la medida¹⁹

38. El acto administrativo carece de una adecuada valoración de los efectos económicos y financieros derivados de la liquidación masiva de activos en un corto plazo. En efecto, la reglamentación técnica debió considerar las consecuencias colaterales de su aplicación, particularmente frente a la orden de desinversión acelerada de Títulos de Tesorería (TES), que puede presionar al alza las tasas de interés, devaluar los títulos en circulación y generar externalidades negativas en el mercado de capitales. La fijación de plazos perentorios [que obligan a ejecutar la operación en un máximo de 30 días] puede forzar a las administradoras a liquidar activos en condiciones desfavorables, con el consiguiente riesgo de materializar pérdidas patrimoniales para los afiliados. Asimismo, la magnitud de los recursos involucrados tiene el potencial de distorsionar el mercado de deuda pública y afectar el costo de financiamiento del Estado en el mediano y largo plazo. La omisión de un análisis serio y completo de estos impactos evidencia un déficit en el deber de planeación administrativa y una apreciación incompleta de la realidad económica.

1.3.3. Medida cautelar

39. En las demandas se solicitó, como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos del Decreto 415 de 2026, al considerar que la ejecución del acto acusado podría consumarse antes de que se adoptara una decisión de fondo, lo que tornaría ineficaz una eventual sentencia que declarara su nulidad.

40. La medida cautelar era procedente porque existía una infracción que surgía de la confrontación directa entre el Decreto 415 de 2026 y diversas normas como la Constitución Política [específicamente, el artículo 189, numeral 11] y la Ley 2381 de 2024 [en particular su artículo 76], ya que mientras la ley ordenó mantener los recursos en las cuentas individuales hasta la consolidación del derecho y su posterior traslado al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, el decreto dispuso su traslado inmediato a Colpensiones, evidenciando una extralimitación de la potestad reglamentaria y una desviación de la destinación específica de los recursos pensionales.

41. Asimismo, se advirtió la configuración del *fumus boni iuris* por la apariencia seria de ilegalidad y del *periculum in mora* por el riesgo inminente derivado de los plazos perentorios para el traslado, que podría implicar un movimiento masivo e irreversible

¹⁹ El argumento se desarrolla principalmente en las demandas de los procesos 1028-2026, 1025-2026 y 1015-2026



de recursos, afectando su trazabilidad y retornabilidad, especialmente al no preverse mecanismos de reversión.

42. Finalmente, la medida era idónea, necesaria y proporcional, en tanto preservaba el *statu quo*, esto es, que los recursos permanezcan en las AFP hasta la consolidación del derecho o decisión judicial definitiva, sin afectar el reconocimiento de pensiones ni la sostenibilidad del sistema, evitando la consumación de un traslado patrimonial anticipado y potencialmente irreversible.

2. Consideraciones

2.1. Cuestión preliminar: aplicación del trámite de urgencia en las medidas cautelares solicitadas

43. Como se indicó con anterioridad, las demandas acumuladas presentaron medidas cautelares, así:

Demanda	Medida cautelar
11001-03-25-000-2026-00260-00 (1034-2026)	Con medida cautelar de suspensión provisional ordinaria
11001-03-25-000-2026-00257-00 (1028-2026)	Con medida cautelar de suspensión provisional ordinaria
11001-03-25-000-2026-00255-00 (1025-2026)	Con medida cautelar de suspensión provisional de urgencia
11001-03-25-000-2026-00251-00 (1015-2026)	Con medida cautelar de suspensión provisional ordinaria

44. Así las cosas, en principio, de conformidad con el artículo 233 del CPACA, las solicitudes presentadas en el marco de los procesos 1034-2026, 1028-2026 y 1015-2026 deberían tramitarse mediante el procedimiento ordinario, esto es, corriendo traslado a la parte demandada por el término de 5 días para que se pronuncien y, posteriormente, adoptar la decisión correspondiente.

45. No obstante, en el presente caso, al igual que se consideró en el auto del 28 de abril de 2026, el despacho estima procedente acudir al trámite excepcional de urgencia previsto en el artículo 234 del CPACA, conforme con el cual, desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la contraparte, el juez o magistrado ponente podrá adoptar una medida cautelar cuando, cumplidos los requisitos para su procedencia, se evidencie que, por su urgencia, no es posible agotar el trámite ordinario. Lo anterior, por las razones que se exponen a continuación:



45.1. En primer lugar, si bien únicamente en uno de los procesos acumulados se solicitó expresamente la medida cautelar por la vía de urgencia, una lectura integral de las demandas permite advertir la intención común de los demandantes de obtener un pronunciamiento judicial expedito, especialmente en atención a los plazos breves de ejecución previstos en el decreto acusado. Además, tratándose de procesos acumulados y habiéndose solicitado el trámite de urgencia en uno de ellos, resulta procedente que el despacho adopte una decisión unificada respecto de todas las medidas cautelares formuladas.

45.2. En segundo lugar, el acto administrativo demandado establece términos particularmente breves y perentorios para su ejecución, al ordenar la movilización de los recursos hacia Colpensiones en plazos de 20 y 10 días para quienes no han consolidado el derecho pensional, y de quince 15 días para quienes sí lo han hecho. Por lo tanto, aun cuando se dispuso la suspensión parcial respecto de los primeros, subsiste la exigibilidad inmediata para los segundos, cuyo término de ejecución es incluso más reducido, lo que refuerza la necesidad de una intervención judicial oportuna.

45.3. En tercer lugar, la naturaleza de la medida ordenada, esto es, la movilización masiva de recursos del sistema pensional, evidencia la necesidad de una respuesta judicial inmediata. En efecto, la ejecución del acto no solo está llamada a agotarse en un lapso corto, sino que sus consecuencias, desde un punto de vista financiero de cara al derecho de la seguridad social en pensiones, podría no ser del todo reversible.

45.4. En cuarto lugar, si bien el traslado de la solicitud cautelar a la parte demandada, en los términos del artículo 233 del CPACA, permitiría enriquecer el debate contradictorio, lo cierto es que, en esta etapa preliminar, dicho traslado no resulta indispensable para adoptar una decisión inicial. Ello se debe a que tanto la demanda como la solicitud cautelar se estructuran sobre un juicio de legalidad de carácter eminentemente normativo, en el que la infracción alegada puede ser examinada, de manera sumaria, a partir de la confrontación directa entre el acto administrativo acusado y las normas superiores invocadas como vulneradas.

46. En ese sentido, no se advierte, por ahora, la necesidad de un desarrollo probatorio complejo ni de elementos fácticos adicionales que hagan imprescindible agotar el trámite ordinario, en la medida en que el análisis cautelar puede realizarse con fundamento en el contenido del decreto demandado y el marco normativo que se estima desconocido.

47. En consecuencia, para el despacho se configura el supuesto previsto en el artículo 234 del CPACA, en cuanto la situación planteada impide agotar el trámite ordinario sin comprometer la efectividad de la decisión judicial, razón por la cual resulta procedente resolver las solicitudes cautelares bajo el trámite de urgencia.

2.2. Competencia

48. El despacho es competente para resolver las medidas cautelares presentadas en los procesos acumulados, toda vez que el asunto versa sobre un medio de



control de nulidad de única instancia; asimismo, porque de conformidad con el numeral 3 del artículo 125 del CPACA «[s]erá competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja».

2.3. Delimitación y alcance del estudio cautelar frente a la suspensión parcial decretada mediante auto del 28 de abril de 2026

49. En auto del 28 de abril de 2026, al resolver la medida cautelar de suspensión provisional presentada dentro del proceso principal [1023-2026], el despacho dispuso lo siguiente:

«**Primero. Decretar** parcialmente la suspensión provisional de los efectos del Decreto 415 del 20 de abril de 2026, específicamente respecto del artículo 2, en lo concerniente a la adición del Capítulo 5 del Decreto 1833 de 2016, por las razones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

[...]»

50. En ese sentido, se advierte que las disposiciones relativas al giro de los recursos de las cuentas de ahorro individual hacia Colpensiones respecto de los afiliados que no han consolidado el derecho pensional se encuentran actualmente suspendidas, en los términos definidos en la providencia citada, la cual se encuentra vigente y surte plenos efectos jurídicos.

51. Por lo tanto, comoquiera que la medida cautelar decretada no ha sido alterada o revocada, el presente pronunciamiento se circunscribirá a los apartes del decreto que no han sido objeto de suspensión, en la medida en que resultaría innecesario emitir un nuevo análisis sobre disposiciones cuyos efectos ya fueron suspendidos por esta jurisdicción.

52. Lo anterior, en aplicación del principio de economía procesal, el cual impone evitar la emisión de pronunciamientos reiterativos o innecesarios sobre una misma materia, en aras de garantizar la eficiencia de la función jurisdiccional.

2.4. Problema jurídico

53. Teniendo en cuenta los cargos de nulidad formulados en las demandas acumuladas y lo expuesto en las solicitudes cautelares anexas, corresponde al despacho determinar: ¿si procede decretar la suspensión provisional de los apartes no suspendidos del Decreto 415 del 20 de abril de 2026 en razón de su posible expedición con extralimitación de la potestad reglamentaria, infracción de las normas en que debía fundarse, falsa motivación y desviación de poder, así como por la eventual vulneración del derecho de propiedad, la confianza legítima y la seguridad jurídica?

54. Con miras a resolver el anterior planteamiento, el despacho, en primer lugar, precisará algunos aspectos generales, relativos a las medidas cautelares en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.



55. Posteriormente, comoquiera que el estudio de la presente medida cautelar recaerá sobre un acto de naturaleza reglamentaria de la Ley 2381 de 2024, el despacho realizará una breve exposición de sus elementos generales, con el fin de contextualizar el marco en el cual se expide el artículo 76 [disposición objeto de reglamentación por el acto demandado]. Asimismo, se hará referencia a la suspensión parcial de dicha ley dispuesta por la Corte Constitucional, en la medida en que algunos de los cargos formulados se apoyan en esa circunstancia para sustentar la necesidad de la suspensión provisional y la eventual declaratoria de nulidad del acto.

56. Finalmente se abordará el estudio del caso en concreto.

2.5. Medidas cautelares en la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo

57. El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 señala que las medidas cautelares proceden incluso antes de que se notifique el auto admisorio y en cualquier etapa del proceso para «proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia».

58. En atención al artículo 230 *ejusdem*, las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas, o de suspensión; la competencia para dictarlas es del juez o magistrado ponente; pueden decretarse una o varias en un mismo proceso; y se previó un listado enunciativo de aquellas, entre las cuales se encuentra al tenor literal las siguientes:

«1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.»

59. Esta misma normativa, en el artículo 231, señala los requisitos para decretar las medidas cautelares. Para el caso de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandando establece una diferenciación, en atención a si en la demanda se pretende únicamente la nulidad del acto administrativo para lo cual solo debe acreditarse la violación de las normas superiores, o si se pretende además de la nulidad el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios además deberán probarse estos. La norma señala expresamente lo siguiente:



«**Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios».

60. De las normas antes analizadas se desprende que los requisitos para decretar las medidas cautelares se pueden clasificar en 3 categorías, a saber: (i) requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, (ii) requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, y (iii) requisitos de procedencia específicos. Veamos:

60.1. **Requisitos de procedencia, generales o comunes de índole formal.** En el entendido que son «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole formal», en la medida en que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, son: (1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (2) debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos en los que opera de oficio.

60.2. **Requisitos de procedencia generales o comunes de índole material.** En el entendido que son «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole material», en la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, son: (1) que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; y (2) que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.



60.3. Requisitos de procedencia específicos de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo. Estos se denominan «requisitos de procedencia específicos» porque se exigen de manera particular para cada una de las categorías de medida cautelar enlistadas, a modo enunciativo, en el CPACA. Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado -medida cautelar negativa-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda así: (a) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud ; y (b) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios .

60.4. Requisitos de procedencia específicos para las demás medidas cautelares diferentes de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo. Finalmente, si se pretenden otras medidas cautelares diferentes - medidas cautelares positivas - de la de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos adicionales: (a) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (b) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados; (c) que el actor haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y (d) que, de no otorgarse la medida, se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no concederse los efectos de la sentencia serían nugatorios .

61. En este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que lo descrito corresponde a un estudio o análisis preliminar que versa sobre los planteamientos y pruebas que fundamenten la solicitud de la medida; es decir, se trata de una percepción inicial y sumaria que, por regla general, se adopta en una etapa inicial del proceso. Entonces, la decisión sobre la medida comporta un primer acercamiento al debate, en el que se realizan interpretaciones normativas y valoraciones, pero sin que ello afecte o comprometa el contenido de la sentencia que debe poner fin a la cuestión litigiosa. En efecto, el artículo 229 del CPACA dispone que la decisión sobre la medida cautelar «no implica prejuzgamiento».

2.6. Aspectos generales de la Ley 2381 de 2024, oportunidad de traslado excepcional de régimen establecido en el artículo 76 y la suspensión parcial ordenada por la Corte Constitucional

2.6.1. Generalidades de la Ley 2381 de 2024

62. La Ley 2381 de 2024 «[p]or medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y se dictan otras



disposiciones» constituyó una reforma estructural del sistema pensional previamente establecido en la Ley 100 de 1993 «[p]or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».

63. Esta ley introdujo un renovado modelo de protección social integral basado en un esquema de pilares mediante los cuales el legislador pretendió reorganizar la cobertura, financiación y reconocimiento de las prestaciones pensionales, con el propósito de ampliar la protección y garantizar la sostenibilidad del sistema.

64. Este nuevo sistema se fundamenta y desarrolla en los principios de universalidad, solidaridad, dignidad humana, igualdad, inclusión, eficiencia, integralidad, unidad, participación, financiamiento colectivo, diálogo social, irrenunciabilidad, enfoque de género y diversidad, sostenibilidad financiera-actuarial a largo plazo, progresividad del derecho, derechos adquiridos, eficacia, especial protección de la población rural, enfoque étnico, celeridad e interoperabilidad, libertad de elección y rentabilidad.

65. Al igual que en la Ley 100 de 1993, este sistema previó el reconocimiento de las siguientes prestaciones: i) pensión de vejez; ii) pensión de invalidez; iii) pensión de sobrevivientes, iv) auxilio funerario, v) indemnización sustitutiva y/o devolución de aportes para pensiones de invalidez y muerte, y vi) el pago de incapacidades.

66. En este contexto, el sistema se estructuró en 4 pilares «fundamentado en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en los términos previstos en el artículo 48 de la Constitución Política»²⁰, así:

67. **Pilar Solidario:** integrado por las personas colombianas, residentes en el territorio nacional, en condición de pobreza o vulnerabilidad, cuyas prestaciones se financiarán solidariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación y con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

68. Este pilar se dirige a «garantizar una renta básica solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de los adultos mayores pobres de hombres mayores de 55 años con discapacidad o mujeres mayores de 50 años que sin ser considerados adultos mayores, poseen una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y no poseen una fuente de ingresos que garantice su vida digna y reúnen los requisitos previstos por el artículo 17 de la presente ley; el cuál será administrado por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social»²¹. Se advierte que el artículo 17 de la ley señaló que también se beneficiarían de este pilar aquellos ciudadanos colombianos con mínimo 65 años en caso de hombre y 60 en caso de mujeres que integren el grupo de pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca por el gobierno nacional.

69. **Pilar Semicontributivo:** integrado por las personas afiliadas al sistema que a los 65 años hombres y 60 años mujeres no hayan cumplido con los requisitos para obtener una pensión contributiva habiendo cotizado al sistema. En ese sentido, aquellos podrán acceder a un beneficio económico financiado con recursos del

²⁰ Aparte extraído del artículo 1 de la Ley 2381 de 2024.

²¹ Aparte extraído del artículo 3 de la Ley 2381 de 2024.



Presupuesto General de la Nación y con sus propios aportes a través de los distintos mecanismos que se adopten por el gobierno nacional.

70. **Pilar Contributivo:** dirigido en principio a «los(as) trabajadores(as) dependientes e independientes, servidores(as) públicos y a las personas con capacidad de pago para efectuar las cotizaciones, que les permita acceder a una pensión integral de vejez, invalidez o sobrevivientes en el sistema y demás prestaciones establecidas en la presente ley»²². Este eje del sistema, está conformado por un componente de prima media y un componente complementario de ahorro individual, así:

70.1. El primero, administrado por Colpensiones y llamado a recibir las cotizaciones entre 1 y hasta 2.3 smlmv. Sus prestaciones «se financian con recursos del Fondo Común de Vejez y a través de un mecanismo de prestación definida, y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo que se crea con la presente ley»²³.

70.2. El segundo, gestionado por las administradoras de fondo de pensiones, está llamado a recibir la parte del ingreso base de cotización que exceda los 2.3 y hasta los 25 smlmv, cuyas prestaciones se financian con el monto del ahorro individual alcanzado y sus respectivos rendimientos financieros.

71. **Pilar de ahorro voluntario:** está orientado a complementar la pensión mediante aportes adicionales de carácter voluntario.

2.6.2. Oportunidad de traslado de régimen

72. En el marco de la Ley 2381 de 2024, el legislador incorporó el Capítulo XIV denominado «RÉGIMEN DE TRANSICIÓN», con el propósito de regular 2 situaciones diferentes a saber:

72.1. De una parte, en el artículo 75 estableció el régimen de transición en sentido estricto, dirigido a proteger las expectativas legítimas de aquellos afiliados que en cumplimiento de ciertos requisitos se les permite la aplicación de las disposiciones de la Ley 100 de 1993. Específicamente se indicó que a las personas que «a la entrada en vigencia de este Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, cuenten con setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas para el caso de las mujeres y novecientas (900) semanas cotizadas para el caso de los hombres, se les continuará aplicando en su totalidad la Ley 100 de 1993 y las normas que la modifiquen, deroguen o sustituyan».

72.2. De otra parte, el artículo 76 [reglamentado por el Decreto 415 de 2026] otorgó una oportunidad excepcional de traslado del régimen de ahorro individual con solidaridad al de prima media con prestación definida y viceversa en los siguientes términos:

«**Artículo 76: Oportunidad de traslado.** Las personas que tengan setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas, para el caso de las mujeres, y novecientas (900) semanas cotizadas, para el caso de los hombres, y que les falten menos de diez años para tener la edad de pensión, tendrán dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley para trasladarse de régimen respecto de la normatividad anterior, previa la doble asesoría de que trata la Ley 1748 de 2014.

²² *Ibidem.*

²³ *Ibidem.*



Parágrafo: Los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de las personas que hagan uso de este mecanismo seguirán siendo administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez o la pensión de vejez del régimen anterior».

73. Según las consideraciones del Decreto 415 de 2026 [objeto de estudio], en virtud del artículo precitado, a corte del 5 de febrero de 2026, 119.632 afiliados del régimen de ahorro individual con solidaridad ejercieron la oportunidad de traslado hacia el régimen de prima media con prestación definida administrado por Colpensiones.

2.6.3. Suspensión parcial de la Ley 2381 de 2024

74. Ahora bien, se pone de presente que la Ley 2381 de 2024 fue objeto de diversas demandas de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento correspondió a la Corte Constitucional. En el marco de dichos procesos, mediante Auto 841 de 2025 del 17 de junio de 2025, la Corte dispuso la suspensión de la entrada en vigencia de las normas de la citada ley, a partir de esa fecha y hasta el día hábil siguiente a aquel en que la Sala Plena adoptara una decisión definitiva sobre su constitucionalidad. A pesar de ello, exceptuó de dicha suspensión lo dispuesto en el artículo 12, parágrafo transitorio, relativo a la selección de una Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual para quienes, sin ser beneficiarios del régimen de transición, cotizaran por encima de 2.3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, así como el artículo 76 de la misma ley [antes citado].

75. Teniendo claridad en lo relacionado con las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa y su alcance en el CPACA para decretarlas, así como el contexto normativo en el que se expide el decreto 415 de 2026, se procede a estudiar los reparos expuestos en las demandas y en las solicitudes de medida cautelar, en virtud de los cuales se formuló el problema jurídico a resolverse en esta providencia.

2.7. Solución del caso concreto

76. Como se dejó establecido anteriormente, en esta oportunidad corresponde determinar si hay lugar a decretar la suspensión provisional de los apartes no suspendidos del Decreto 415 del 20 de abril de 2026 en razón de su posible expedición con extralimitación de la potestad reglamentaria, infracción de las normas en que debía fundarse, falsa motivación y desviación de poder, así como por la eventual vulneración del derecho de propiedad, la confianza legítima y la seguridad jurídica.

77. Los demandantes sostienen, en esencia, que la medida cautelar es necesaria para evitar el traslado irregular de recursos a Colpensiones, al considerar que el gobierno nacional excedió la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. En ese sentido, afirman que el Decreto 415 de 2026 fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse [en particular, el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024], al disponer i) la transferencia prácticamente inmediata de los recursos de las cuentas de ahorro individual; y ii) modificar el destinatario legal de los recursos, al sustituir al Fondo de Ahorro del



Pilar Contributivo por Colpensiones, con lo cual, a su vez, se invadió la órbita de competencia del legislador.

78. De Igual forma, señalan que el Decreto 415 de 2026 está falsa e insuficientemente motivado y se encuentra viciado por desviación de poder, en tanto persigue un fin distinto del previsto en la ley, al estar orientado a atender necesidades de liquidez del régimen de prima media mediante el uso de recursos provenientes del ahorro individual. Indican, además, que la medida se fundamenta en un supuesto déficit financiero que no justificaba la modificación del régimen legal vigente, máxime cuando se trataba de una situación conocida con anterioridad a la expedición de la Ley 2381 de 2024.

79. Finalmente, afirman que la decisión resulta desproporcionada y contraria al derecho de propiedad, así como a los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, al alterar de manera abrupta las condiciones bajo las cuales los afiliados estructuraron sus decisiones pensionales en el marco del traslado de régimen.

80. De conformidad con lo expuesto, el despacho abordará, en primer lugar, los cargos relacionados con la extralimitación de la potestad reglamentaria y la infracción de las normas en que debía fundarse el acto demandado, por ser los de mayor desarrollo y reiteración en las demandas acumuladas. Lo anterior, bajo la precisión de que dicho análisis se efectuará únicamente respecto de las disposiciones que no han sido objeto de suspensión previa.

2.7.1. Sobre la presunta extralimitación de la facultad reglamentaria y el consecuente desconocimiento de las normas en que debía fundarse el acto administrativo demandado

81. El sistema jurídico colombiano tiene una organización jerárquica entre la distinta normativa que lo compone. Tal estructura escalonada conlleva a la existencia de subordinación de unas normas respecto de otras con la Constitución como la superior de todas ellas, según lo establece en su artículo 4 al prescribir que «[l]a Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales».

82. Tal estructura del sistema permite su coherencia interna al impedir que se contradigan unas disposiciones normativas con otras²⁴. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que «[l]a unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular [...]»²⁵

83. Bajo este panorama, la validez de las disposiciones emitidas por las autoridades que tienen facultades de producción normativa está sometida en su sujeción a la normativa de rango superior.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 26 de marzo de 2020. Radicado: 11001-03-25-000-2016-01159-00 (5211-16).

²⁵ Sentencia C-037 de 2000.



84. Ahora bien, el artículo 150 de la Constitución señala que al poder legislativo le corresponde la función de promulgar las leyes, mientras que el artículo 189, numeral 11, de ese texto, prevé que le corresponde al presidente de la República la atribución de «[ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes».

85. Esta Corporación ha señalado que la ausencia de un nivel de precisión suficiente de la ley conlleva a que el presidente de la República «en ejercicio de su potestad reglamentaria y como suprema autoridad administrativa, entre a colaborar con el poder legislativo expidiendo los actos administrativos que se requieran para que las leyes puedan ejecutarse»²⁶.

86. En ese sentido, se ha reconocido que, en atención a la generalidad que caracteriza a las leyes, corresponde al presidente de la República reglamentarlas con el propósito de facilitar su aplicación y concreción, sin que ello implique invadir la órbita competencial del legislador, a quien le fue asignada su expedición.

87. Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁷ y de esta Corporación²⁸ ha sido enfática en señalar que los actos administrativos expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria deben limitarse a desarrollar el contenido de la ley. En consecuencia, está vedado por medio de esta facultad ampliar o restringir su alcance, así como suprimir o modificar las disposiciones previstas por el legislador, pues lo contrario comportaría una extralimitación en el ejercicio de dicha potestad.

88. Así, el poder reglamentario tiene su razón de ser en la complementación de la ley dentro de los límites fijados por esta, cuando ello resulte necesario para garantizar su aplicación efectiva. Se trata, pues, de una facultad regida por el principio de necesidad, lo que implica que debe ejercerse exclusivamente para desarrollar normas legales que, por su carácter general y abstracto, requieren concreción a efectos de lograr su cometido.

89. En ese sentido, la reglamentación de la ley resulta necesaria en aquellos eventos en que el legislador ha efectuado una regulación general y amplia, pues con ello se hace posible su aplicación. Por el contrario «no habría lugar a una reglamentación ulterior cuando el legislador desarrolló de manera minuciosa los contenidos de una ley, si se tiene en cuenta que «cuanto mayor sea el campo disciplinado por la ley, menor será el que corresponde al decreto reglamentario»»²⁹.

90. Por lo tanto, resulta claro que el ejecutivo en ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra supeditado al contenido de la ley objeto de reglamentación y, por ello, no resulta procedente introducir disposiciones que se aparten, amplíen, contraríen, restrinjan, eliminen o modifiquen el contenido natural de la ley.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 17 de julio de 2008, radicado 11001-03-24-000-2008-00009-00. M.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

²⁷ Corte Constitucional sentencia C-1005-08 del 15 de octubre de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 6 de julio de 2023, radicado 11001-03-24-000-2022-00328-00. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

²⁹ Ibidem.



91. Debe advertirse que, la alegada facultad, no puede orientarse a «reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador»³⁰, pues ello también comportaría una extralimitación en su ejercicio, así como una intromisión en competencias que el Constituyente atribuyó directamente a este.

92. Por otra parte, debe advertirse que aun cuando la potestad reglamentaria corresponde por mandato constitucional al presidente de la República, ello no impide que otras autoridades administrativas, dentro del ámbito de sus competencias y atendiendo su grado de subordinación jerárquica y normativa, puedan expedir disposiciones de carácter general encaminadas a garantizar la adecuada ejecución y cumplimiento de las normas superiores en los asuntos a su cargo. Lo anterior se justifica en que, como titulares de funciones administrativas, dichas autoridades también cuentan con las potestades propias de la administración, incluida la facultad reglamentaria, la cual ejercen de manera subordinada y en función de sus competencias³¹.

93. Ahora bien, en este punto resulta importante señalar que no pueden confundirse los conceptos de reglamentación y regulación, por cuanto, si bien ambos hacen parte de la función normativa del Estado, no son equivalentes. En efecto, la reglamentación constituye una manifestación específica de la potestad administrativa dirigida a desarrollar y hacer ejecutables las leyes, dentro de los límites por estas fijados; mientras que la regulación, en un sentido más amplio, corresponde a la función estatal de establecer el marco normativo y de intervención sobre determinados sectores o actividades, la cual puede materializarse no solo a través de normas generales, sino también mediante diversas decisiones e instrumentos de intervención. En ese orden de ideas, la potestad reglamentaria se inserta dentro del concepto de regulación, pero no lo agota, ni puede asimilarse a este en su alcance y contenido.

94. Sobre el particular, vale la pena traer el concepto emitido el 19 de febrero de 2019 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado³² en el cual se indicó lo siguiente:

«En el concepto 2291 del año 2016, la Sala se refirió igualmente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República y su relación con la regulación. Lo anterior, con el objetivo de determinar si el ejercicio de dicha facultad se encontraba sometido al cumplimiento de la obligación contenida en el numeral 8° del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011. Así, señaló la Sala:

"En relación a la potestad reglamentaria, es viable preguntarse si esta implica el ejercicio de una función regulatoria. La respuesta a este interrogante debe determinarse a la luz del sentido que frente al concepto de regulación se adopte. Así, bajo el sentido general del término regulación, la respuesta debe ser positiva, pues los actos administrativos de carácter general constituyen una de las formas de producción normativa del Estado. Por su parte, bajo el concepto de regulación en sentido específico, la función regulatoria tendría como uno de sus instrumentos la potestad reglamentaria para desarrollar un

³⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 28 de febrero de 2013, radicado 11001-03-25-000-2008-00133-00(2793-08). M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

³¹ Conclusión similar se arriba en la sentencia del 6 de julio de 2023, proferida por el Consejo de Estado, Sección Quinta dentro del proceso con radicado 11001-03-24-000-2022-00328-00. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

³² Dentro del proceso con radicado 11001-03-06-000-2018 -00253-00.



mandato legal específico, aunque no se agotaría con ella, pues tal como se señaló, la función de regulación económica y social se entiende como una forma de intervención estatal en la economía para maximizar el bienestar de los usuarios y alcanzar los fines del Estado mediante la libre competencia y la prestación eficiente de los servicios públicos. Por lo tanto, la expedición de actos administrativos generales dirigidos a intervenir en la economía constituye apenas uno de los instrumentos como el Estado adelanta su función de regular.

[...]

Procede ahora la Sala a contestar la pregunta planteada por el Ministerio consultante dirigido a establecer los casos y condiciones en los cuales los actos de carácter reglamentario expedidos por el Presidente de la República bajo la potestad concedida por el artículo 189.11 de la Constitución Política, tienen a su vez un carácter regulatorio.

Frente a este interrogante, considera la Sala que los actos de carácter reglamentario expedidos por el Presidente de la República bajo la potestad concedida por el artículo 189. 11 de la Constitución Política, tienen a su vez un carácter regulatorio en su sentido general de norma.

En efecto, desde la perspectiva del sentido general del concepto de regulación, tienen este carácter los actos de contenido general y abstracto que expida el Presidente de la República en ejercicio de la potestad señalada en el numeral 11 del artículo 189, sin importar si están o no dirigidos a una regulación económico-social.

En todo caso, es importante señalar que no existe una categoría jurídica de acto especial o particular, denominado "acto regulatorio", pues el acto de contenido general y abstracto, aun cuando pueda enmarcarse dentro del ejercicio de una potestad regulatoria, sigue correspondiendo en su naturaleza jurídica a un acto administrativo ¹⁶.

Los actos reglamentarios proferidos por el Presidente bajo el amparo del artículo 189 numeral 11 que tengan una connotación regulatoria, ya sea bajo el sentido general o específico del término regulación, requieren en todo caso, cumplir con las condiciones generales que la jurisprudencia ha señalado para los actos promulgados a la luz de dicho mandato constitucional, tales como, el sometimiento del decreto reglamentario a la Ley y la Constitución, y en consecuencia la obligación de limitarse al ámbito material desarrollado por la norma superior. Igualmente, tampoco pueden promulgarse decretos sobre asuntos reservados al legislador ¹⁷.

Finalmente, teniendo en cuenta la interpretación que la Sala ha realizado con respecto al término "proyectos específicos de regulación", el deber de publicidad que se deriva del numeral 8° del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011, es exigible a los decretos reglamentarios expedidos por el Presidente de la República con fundamento en el artículo 189 numeral 11".

Como puede observarse, los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, al corresponder a normas jurídicas, se enmarcan dentro del concepto de regulación en su sentido general. En consecuencia, se encuentran sometidos a la obligación del artículo 8°, numeral 8° de la Ley 1437 de 2011».

95. Preciado lo anterior, y de conformidad con lo expuesto en precedencia, el despacho procederá a verificar de forma preliminar si, en el presente asunto, el decreto demandado desbordó los límites de la potestad reglamentaria.

96. Para el efecto, se recuerda que el cargo en mención se sustentó, por una parte, en que el acto enjuiciado eliminó la condición legal de permanencia de los recursos de las cuentas de ahorro individual en las administradoras de fondos de pensiones respecto de quienes ejercieron la oportunidad de traslado, hasta la consolidación del derecho pensional por cuanto dispuso la transferencia de esos dineros



prácticamente de inmediato a Colpensiones, incluso tratándose de afiliados que no habían consolidado dicho derecho, y de otra, en que ese decreto modificó el destinatario legal de los recursos, al sustituir al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo por Colpensiones.

97. Comoquiera que el primer argumento del reparo señalado fue objeto de estudio en el auto del 28 de abril de 2026, se analizará lo correspondiente a la destinación legal de los dineros de las cuentas de ahorro individual de las personas que ejercieron la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024.

98. Sobre el particular se observa que en el marco de la Ley 2381 de 2024, el artículo 76 estableció una oportunidad excepcional de traslado de régimen pensional, dirigida a determinados afiliados que, bajo ciertas condiciones específicas, podían cambiar del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad [RAIS] al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, o viceversa. La disposición en comento dispuso lo siguiente:

«**Artículo 76: Oportunidad de traslado.** Las personas que tengan setecientos cincuenta (750) semanas cotizadas, para el caso de las mujeres, y novecientos (900) semanas cotizadas, para el caso de los hombres, y que les falten menos de diez años para tener la edad de pensión, tendrán dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley para trasladarse de régimen respecto de la normatividad anterior, previa la doble asesoría de que trata la Ley 1748 de 2014.

Parágrafo: Los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de las personas que hagan uso de este mecanismo seguirán siendo administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez o la pensión de vejez del régimen anterior».

99. Ahora bien, un análisis integral de la Ley 2381 de 2024 permite advertir que el legislador dispuso, en su artículo 24, la creación del *Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo* como un mecanismo de reserva financiera orientado a contribuir a la sostenibilidad del sistema pensional en el largo plazo. Dicho fondo, estaba destinado a ser administrado por el Banco de la República y se caracterizaba por contar con múltiples fuentes de financiación. En concreto el artículo en mención dispuso lo siguiente:

«**Artículo 24: Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo:** Créase el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como una cuenta especial administrada por el Banco de la República. El Banco de la República administrará los recursos correspondientes al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo únicamente de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El reglamento y el contrato de administración lo suscribirá el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República. Los recursos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, así como sus rendimientos, no forman parte de las reservas internacionales.

El Fondo tendrá por finalidad financiar las pensiones del nuevo esquema de pilares a cargo del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, salvo las de aquellos afiliados que, previamente a la entrada en vigencia de la presente Ley, se encontraban afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y **salvo las de aquellos beneficiarios del Régimen de Transición de que trata el artículo 76 de la presente ley**. Este fondo no se destinará para el pago de pensiones de los afiliados que pertenezcan al régimen de transición, ni de los que reciban una mesada por parte de COLPENSIONES o se encontraban afiliados a esta entidad al momento de la entrada en vigencia de la presente ley. De esta manera, este fondo contribuirá al cubrimiento del riesgo contingente que se genera para Colpensiones fruto de las nuevas obligaciones prestacionales derivadas de la implementación del esquema de pilares. El Gobierno Nacional reglamentará la operatividad de la fase de des acumulación del fondo, previo concepto vinculante



del Comité Directivo del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo establecido mediante la presente Ley, para asegurar un adecuado cubrimiento de las obligaciones del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo a cargo de COLPENSIONES. [sic]

Los ingresos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo corresponderán a:

1. Los ingresos por cotización a pensión que reciba el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, que correspondan a la diferencia entre el total de estos ingresos y los siguientes valores: a) 1,8% del PIS para las vigencias 2025-2028.b) 1,6% del PIS para las vigencias 2029-2035.c) 1,4% del PIS para las vigencias 2036-2040.d) 1,2% del PIS para las vigencias 2041-2050.e) 1,0% del PIS a partir de la vigencia 2051.

2. La contribución solidaria de que trata el literal d) del Artículo 23 de la presente ley.

3. La totalidad de los ingresos por traslados que se materialicen en virtud de la oportunidad de traslado establecida en el Artículo 77 de la presente ley. 4. La totalidad de los ingresos por traslados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad a Colpensiones, que correspondan a afiliados que pertenezcan al **régimen de transición establecido en el Artículo 76**, y que les falten 10 años o más para alcanzar la edad de pensión. [sic]

4. La totalidad de los recursos que se transfieran desde las Administradoras de Fondos de Pensiones a Col pensiones [sic], en línea con las disposiciones del literal o) del Artículo 19 de la presente Ley.

Estos recursos no Podrán destinarse a fines diferentes a los mencionados en este artículo. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y administración de este Fondo, incluyendo el régimen de inversión de los recursos, bajo un portafolio diversificado de inversiones admisibles en el mercado que garantice el correcto funcionamiento del mercado de capitales y el financiamiento que corresponda a la Nación. Los recursos se administrarán a través de patrimonios autónomos o encargos fiduciarios que constituirá el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo en las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, en sociedades fiduciarias, sociedad comisionistas de bolsa o en compañías de seguros de vida vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Dichas entidades deberán cumplir con la normatividad sobre niveles de patrimonio adecuado y relaciones de solvencia mínimas establecidas por el Gobierno Nacional.

[...]. [Negrilla del despacho].

100. Sea este el momento pertinente para advertir que el artículo 24, precitado, presenta inconsistencias en sus remisiones internas, las cuales deben ser corregidas mediante una interpretación sistemática de la norma. En efecto, dicha disposición señala que el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo tendrá como finalidad financiar las pensiones del nuevo esquema de pilares, con excepción, entre otros, de los beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 76 de esa ley. No obstante, una lectura integral del texto normativo permite concluir que esta remisión es errónea, en la medida en que el régimen de transición se encuentra regulado en el artículo 75, mientras que el artículo 76 se refiere a la oportunidad de traslado entre regímenes.

101. De igual forma, el artículo 24 dispone que dentro de los ingresos del Fondo se incluirán aquellos derivados de los traslados que se materialicen en virtud de la oportunidad de traslado establecida en el artículo 77 de la ley; sin embargo, dicha remisión también resulta equivocada, por cuanto la figura de la oportunidad de traslado se encuentra prevista en el artículo 76, y no en el artículo 77 [que trata sobre el Sistema de Información para la Protección Social Integral para la Vejez].

102. En ese orden de ideas, resulta necesario entender que las referencias contenidas en el artículo 24 deben interpretarse en el sentido de que i) cuando alude al régimen de transición, se refiere en realidad al artículo 75, y ii) cuando menciona la oportunidad de traslado, hace referencia al artículo 76, lo cual resulta necesario



a efectos de preservar la coherencia interna de la ley y garantizar su aplicación sistemática.

103. De conformidad con lo anterior, se advierte que el legislador, al crear el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, previó que este se nutriera, entre otras fuentes, de «la totalidad de los ingresos» provenientes de los traslados que se materializaran en virtud de la oportunidad excepcional prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024. De ello se sigue que los dineros objeto de dicho traslado se encontraban sometidos a una destinación legal específica, definida expresamente por el propio legislador.

104. No pasa desapercibido que el artículo 24 de la citada ley [en el que se establece la destinación de los recursos] se encuentra actualmente suspendido por decisión de la Corte Constitucional; sin embargo, esta circunstancia no excluye su relevancia como elemento de contexto normativo para la interpretación sistemática del régimen legal, ni exonera al ejecutivo del deber de observar el diseño legislativo al momento de ejercer la potestad reglamentaria.

105. En efecto, la suspensión de una disposición legal no implica, *per se*, la existencia de un vacío normativo susceptible de ser colmado por el reglamento. Por el contrario, aun en dicho escenario, el gobierno se encuentra sujeto a los límites materiales de la ley que pretende desarrollar. Así, independientemente de la suspensión del artículo 24, lo cierto es que el diseño legal preveía que los recursos provenientes de las cuentas de ahorro individual fueran destinados al fondo especial creado para tal efecto, y no a Colpensiones, como finalmente lo dispuso el acto acusado.

106. En ese sentido, no puede afirmarse que la ley hubiese nacido con una indeterminación respecto del destino de dichos recursos. Por el contrario, al momento de su expedición, el legislador definió de manera expresa su incorporación al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, el cual responde a una finalidad específica dentro del sistema pensional, asociada a su sostenibilidad financiera en el largo plazo.

107. De este modo, más allá de las consideraciones de orden financiero que pudieron motivar la expedición del Decreto 415 de 2026, lo cierto es que este acto desconoció la voluntad del legislador en lo que respecta a la destinación de los recursos objeto del traslado excepcional.

108. Bajo ese entendido, el gobierno nacional no estaba llamado a reglamentar la asignación de dichos recursos a Colpensiones, en la medida en que ello i) no era un aspecto señalado en la disposición objeto de reglamentación; y ii) comportó la creación de una destinación distinta de la prevista inicialmente por la ley, lo cual desbordó el ámbito de la potestad reglamentaria. En consecuencia, el acto acusado no se limitó a desarrollar la ley, sino que introdujo una modificación sustancial de su contenido.

109. Aun si, en gracia de discusión, se admitiera la existencia de un vacío normativo derivado de la suspensión parcial de la Ley 2381 de 2024, lo cierto es



que la determinación del destino de los recursos del sistema pensional constituye un aspecto esencial del régimen de seguridad social, sometido a reserva de ley.

110. Al respecto, basta recordar que, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política la seguridad social «es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. [...]».

111. A su vez el artículo 150 constitucional, relativo a las funciones del Congreso de la República, previó lo siguiente:

«**Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.** Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...]

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

[...]»

112. En atención a lo anterior, se comprende que la determinación de la destinación de los dineros públicos correspondientes a los afiliados que se acogieron a la oportunidad excepcional de traslado [figura que, valga decir, fue expresamente establecida por el legislador] constituye una materia propia de regulación legal, en razón de las implicaciones que dicha decisión comporta para el sistema de seguridad social.

113. En efecto, la definición del destino de estos recursos no es un aspecto meramente operativo o instrumental, sino un elemento esencial del diseño del sistema pensional, en tanto incide directamente en su sostenibilidad financiera y en la distribución de cargas entre los distintos componentes del sistema. Por ello, su regulación se encuentra sujeta a la reserva de ley, sin que pueda ser modificada o redefinida por el ejecutivo en ejercicio de la potestad reglamentaria.

114. Así las cosas, este despacho advierte, desde una perspectiva preliminar, que el Decreto 415 de 2026 excedió la facultad reglamentaria del gobierno nacional, en la medida en que no solo desatendió la voluntad del legislador en relación con la destinación específica de los recursos de las cuentas de ahorro individual, sino que además estableció, por vía reglamentaria, una destinación distinta que inobservó el contexto del cual emanó el propio artículo 76, reglamentado.

115. Resulta evidente que aun cuando la ley en comento se encuentra parcialmente suspendida, lo cierto es que su contenido no podía ser desconocido por el ejecutivo como marco de referencia del ejercicio reglamentario, especialmente tratándose del artículo 76, el cual se integra dentro de un diseño estructural del sistema pensional previamente definido por el legislador.

116. En ese contexto, el decreto acusado no se limitó a desarrollar la ley, sino que modificó la destinación de los recursos, lo cual, a su vez, comportó una intromisión en la órbita de reserva legal propia del Congreso de la República.



117. En ese orden de ideas, se advierte que, como consecuencia de la suspensión parcial de la Ley 2381 de 2024 dispuesta por la Corte Constitucional, la destinación de los recursos asociados a la oportunidad excepcional de traslado estaba llamada a permanecer en las cuentas de ahorro individual hasta tanto i) la Corte Constitucional definiera de manera definitiva la constitucionalidad de la ley o ii) el legislador adoptara una regulación sustitutiva sobre la materia.

118. Esta interpretación no resulta ajena al propio entendimiento del gobierno nacional, el cual al expedir el Decreto 1225 de 2025 «[p]or el cual se reglamenta el párrafo transitorio del artículo 12 y los artículos 57, 75 y 76 de la Ley 2381 de 2024, relacionados con las entidades administradoras del componente complementario de ahorro individual y la selección de estas por parte de los afiliados, el régimen de transición y la oportunidad de traslado, respectivamente», dispuso en su artículo 16 que los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de quienes hicieran uso de la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 continuarían siendo administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías hasta el momento en que se consolidara el derecho pensional, momento a partir del cual procedería el traslado correspondiente. Incluso, previó que, en caso de que la pensión se consolidara antes de la entrada en operación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, dichos recursos permanecerían bajo la administración de las AFP.

119. Efectivamente, el artículo señalado previó en su literalidad lo siguiente:

«Artículo 16. Traslado de recursos entre las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantía y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo en virtud del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024. Los valores contenidos en la cuenta de ahorro individual de las personas que hagan uso de la oportunidad de traslado a que hace referencia el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, serán administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantía hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez o la pensión de vejez en el régimen anterior.

La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones en su calidad de reconocedor y pagador, deberá informar a la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantía y al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo sobre la consolidación de la pensión para que proceda a realizar el traslado correspondiente, conforme con las instrucciones que señale la Superintendencia Financiera de Colombia.

En los casos que el traslado se realice de la administradora de pensiones del Régimen de Prima media con Prestación definida al Régimen de Ahorro individual con solidaridad vigente antes de la ley 2381 de 2024 y con el fin de garantizar el reconocimiento de la prestación pensional, la Administradora de Pensiones tendrá en cuenta las condiciones y requisitos establecidas en el artículo 2.2.3.1.18 del Decreto 1833 de 2016.

PARÁGRAFO TRANSITORIO, En el evento en que se consolide la pensión antes de la entrada en operación del Fondo de Ahorro del pilar contributivo, los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual continuaran siendo administrados por las AFP».

120. En consecuencia, el despacho encuentra, en esta etapa preliminar, que el Decreto 415 del 20 de abril de 2026, expedido por el gobierno nacional [en ejercicio de las funciones delegadas por el presidente de la República al ministro de hacienda y crédito público mediante el Decreto 401 de 2026] desbordó los límites de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Ello, por cuanto: i) se apartó de la voluntad del legislador en relación con la



destinación de los recursos de las cuentas de ahorro individual, al disponer su traslado a Colpensiones, entidad que no fue prevista originalmente por la Ley 2381 de 2024 como destinataria de dichos fondos en el marco del esquema que sustenta el artículo 76; y ii) reguló un aspecto, como lo es la definición del destino de tales recursos, que corresponde a la órbita de competencia del legislador, en virtud de la reserva de ley que rige la materia.

121. Teniendo en cuenta que el estudio realizado permite advertir, de manera suficiente, la configuración de la infracción alegada, se hace innecesario abordar, en esta fase cautelar, los demás cargos formulados en las demandas acumuladas, sin perjuicio de que estos sean analizados en la sentencia que decida de fondo la controversia.

122. En atención de lo indicado, se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia decretar la suspensión provisional del Decreto 415 del 20 de abril de 2026, salvo aquellos apartes que ya fueron objeto de suspensión en el auto del 28 de abril de 2026.

123. Con todo, se advierte que, en armonía con lo dispuesto por el artículo 229 del CPACA, la decisión que en esta providencia se adopta sobre la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, no implica prejuzgamiento.

2.8. Cuestiones finales

124. Consultado el aplicativo digital Samai, se observa que el auto del 28 de abril de 2026, mediante el cual se decretó parcialmente la suspensión provisional de los efectos del Decreto 415 del 20 de abril de 2026, fue objeto de los siguientes recursos:

124.1. Súplica interpuesta por Colpensiones, visible en el índice 21 de la plataforma Samai.

124.2. Súplica interpuesto conjuntamente por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, visible en el índice 23 de la referida plataforma.

125. En atención a lo anterior, por intermedio de la Secretaría se dará el trámite correspondiente a los recursos presentados, de conformidad con las disposiciones aplicables.

126. De otra parte, en relación con las solicitudes de coadyuvancia presentadas por Rudesindo Rojas Robles [índice 20 de Samai] y por la Corporación Coordinadora Nacional de Pensionados y Personas Mayores [índice 28], el despacho se pronunciará una vez el cuaderno principal se encuentre al despacho.

127. Finalmente, se advierte que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el índice 22 de Samai, solicitó la acumulación de los procesos en los que se ha demandado el Decreto 415 de 2026. Al respecto, el despacho procederá a evaluar y, de ser procedente, decretar la acumulación de los procesos en la medida



Radicado: 11001-03-25-000-2026-00253-00 (1023-2026) y otros
Demandante: Jesús Hernando Baena Álvarez y otros

en que estos sean remitidos, de conformidad con los lineamientos legales aplicables.

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE:

Primero. Decretar la suspensión provisional del Decreto 415 del 20 de abril de 2026, salvo aquellos apartes que ya fueron objeto de suspensión en el auto del 28 de abril de 2026, por las razones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Por intermedio de la Secretaría **dar trámite** a los recursos de súplica presentados contra el auto de medida cautelar del 28 de abril de 2026.

Tercero. Diferir el pronunciamiento frente a la vinculación de los litisconsortes señalados en el párrafo 126 al momento en que el cuaderno principal suba al despacho.

Cuarto. Notificar el contenido de esta providencia, de conformidad con el artículo 205 del CPACA.

Quinto. Dejar las anotaciones correspondientes en el aplicativo digital Samai.

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado Electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el consejero 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.

DFMS