



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

Bogotá D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: Nulidad
Radicado: 11001-03-25-000-2026-00253-00 (1023-2026)
Demandante: Jesús Hernando Baena Álvarez
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, la solicitud presentada por Jesús Hernando Baena Álvarez, consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1. 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 Administrativo¹, 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. Con el fin de facilitar una mejor comprensión de la presente medida cautelar, el despacho estima necesario transcribir *in extenso* el contenido del acto administrativo demandado, el cual dispuso 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

¹ En adelante CPACA.



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

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 1º. 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, 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. Los fundamentos fácticos

3. Los hechos en que se sustenta la demanda son los siguientes:

3.1. 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.

3.2. 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, previa doble asesoría.

3.3. En desarrollo de esa disposición, el gobierno nacional expidió el Decreto 1225 de 2024 [reglamentario del parágrafo transitorio del artículo 12 y los artículos 57, 75 y 76 de la Ley 2381 de 2024], en el cual se estableció 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.

3.4. Posteriormente, mediante el Decreto 514 de 2025², el gobierno reiteró que la transferencia de recursos entre regímenes se encontraba vinculada al reconocimiento o consolidación de la prestación pensional, y no a una exigibilidad inmediata derivada del simple traslado de régimen. En particular, este decreto indicó que «el literal o) del artículo 19 de la Ley 2381 de 2024 establece la obligación de transferir al Componente de Prima Media administrado por Colpensiones, al momento de la consolidación de la pensión integral de vejez, el valor de las cotizaciones y rendimientos hasta 2.3 SMLMV»³.

² «Por el cual se reglamenta y compilan las normas del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, contemplado en la Ley 2381 de 2024 y se dictan otras disposiciones».

³ Tomado del hecho cuarto de la demanda.



3.5. 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 [acto administrativo demandado], mediante el cual se adicionaron disposiciones al Decreto 1833 de 2016⁴ y se ordenó el traslado de los recursos existentes en las cuentas de ahorro individual hacia la Administradora Colombiana de Pensiones⁵ 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. Con ello, se introdujo un cambio sustancial frente al régimen previamente establecido, en la medida en que se sustituyó la regla de permanencia de los recursos en las cuentas individuales hasta la consolidación pensional, por una regla de traslado inmediato derivada del ejercicio de la oportunidad de traslado.

3.6. El acto administrativo demandado dispuso que el traslado de los recursos se efectuara en plazos perentorios, consistentes en el giro «del 50% de los recursos en un término no superior a veinte días siguientes a la entrada en vigencia del decreto, y el 50% restante dentro de los diez días siguientes»⁶, lo cual dejaría ver, según el accionante, que su ejecución resultó acelerada.

3.7. El decreto demandado reconoció que la Ley 2381 de 2024 se encontraba suspendida parcialmente por decisión de la Corte Constitucional, mediante Auto A-841 de 2025, salvo lo dispuesto en los artículos 12, párrafo transitorio y 76 de esa normativa.

3.8. El decreto justificó la medida adoptada en razones asociadas a la sostenibilidad financiera, en tanto «permitir que los recursos permanezcan bajo administración del RAIS generaría descalce financiero, afectaría la planeación actuarial y comprometería la sostenibilidad del Régimen de Prima Media»⁷.

1.1.2. Normas vulneradas y concepto de la violación

4. El demandante sostuvo que el Decreto 415 del 20 de abril de 2026 vulneró las siguientes disposiciones:

4.1. Artículos 1, 2, 4, 6, 29, 48, 58, 83, 121, 150, 189 numeral 11 y 209 de la Constitución Política.

4.2. Artículos 3, 137, 229, 230 y 231 del CPACA.

4.3. Artículos 3, 4, 19 literal o), 57, 61, 75, 76, 81 y 84 de la Ley 2381 de 2024.

4.4. Ley 100 de 1993, específicamente los artículos «relativos a la estructura de los regímenes pensionales, incompatibilidad de regímenes, administración de recursos y protección del ahorro pensional»⁸

4.5. Decreto 1833 de 2016.

4.6. Decreto 1225 de 2024.

⁴ «Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones».

⁵ En adelante Colpensiones.

⁶ Tomado del hecho séptimo de la demanda.

⁷ Tomado del hecho octavo de la demanda.

⁸ Tomado del acápite de «NORMAS VIOLADAS» de la demanda.



4.7. Decreto 514 de 2025.

5. Asimismo, indicó que el acto demandado desconoció los principios de «legalidad, seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe, proporcionalidad, necesidad, razonabilidad, interdicción de la arbitrariedad, reserva de ley y protección especial de los recursos de la seguridad social»⁹.

6. De igual forma, Jesús Hernando Baena Álvarez formuló 10 cargos de nulidad contra el decreto enjuiciado, los cuales se exponen a continuación:

1.1.2.1. Cargo primero: Violación del artículo 121 de la Constitución Política

7. El Decreto 415 de 2026 vulneró el artículo 121 de la Constitución Política, conforme al cual ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Ello implica que la actuación administrativa debe estar estrictamente sujeta a una habilitación normativa previa, clara y suficiente, especialmente cuando se trata de la regulación de materias sensibles como la administración de los recursos del sistema de seguridad social.

8. En ese contexto, el gobierno nacional, bajo la apariencia de ejercer la potestad reglamentaria, más que desarrollar el contenido del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, introdujo una modificación sustancial al régimen jurídico aplicable a los recursos pensionales. En efecto, mientras la regulación previa, contenida en el Decreto 1225 de 2024, establecía que los recursos de las cuentas de ahorro individual debían permanecer bajo la administración de las AFP hasta la consolidación del derecho pensional del afiliado, el decreto demandado dispuso su traslado inmediato a Colpensiones, inclusive en los casos en que no existe derecho pensional consolidado.

9. En consecuencia, el ejecutivo desbordó el marco de sus competencias, al asumir una función normativa que corresponde al legislador, configurándose una infracción directa del principio de legalidad.

1.1.2.2. Cargo segundo: Exceso de la potestad reglamentaria

10. El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política faculta al presidente de la República para ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Esa potestad no podría utilizarse para modificar, ampliar, restringir, sustituir o contrariar la ley objeto de reglamentación; ni para crear obligaciones sustanciales no previstas por el legislador o «anticipar consecuencias jurídicas que la ley condicionó a un evento futuro»¹⁰.

11. Por lo tanto, el Decreto 415 de 2026 excedió la facultad reglamentaria en tanto «afirma reglamentar la “exigibilidad” del traslado de recursos desde el RAIS al RPM en virtud del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024. Sin embargo, el decreto no se limita a precisar aspectos instrumentales del traslado, sino que redefine el momento en que los recursos

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Tomado del acápite de «CONCPETO DE VIOLACIÓN» de la demanda.



deben salir de las cuentas de ahorro individual»¹¹. Así las cosas, con el acto demandado en lugar de desarrollar la ley que le correspondía procedió a «reescribirla».

1.1.2.3. Tercer cargo: Contradicción del Decreto 1225 de 2024

12. El Decreto 415 de 2026 contravino abiertamente lo dispuesto en el Decreto 1225 de 2024, el cual establecía que los recursos permanecerían en las cuentas individuales administradas por las AFP hasta el momento de la consolidación pensional. Esta ruptura normativa, generó inseguridad jurídica, afectó la coherencia del ordenamiento jurídico y desconoció la confianza generada por la propia administración.

1.1.2.4. Cuarto cargo: Desconocimiento de la Ley 2381 de 2024

13. El Decreto 514 de 2025, al desarrollar la Ley 2381 de 2024, reconoció que el literal o) del artículo 19 de esa ley establecía la obligación de transferir al componente de prima media [administrado por Colpensiones], al momento de la consolidación de la pensión integral de vejez, las cotizaciones realizadas junto con sus rendimientos hasta 2.3 SMLMV.

14. No obstante, el Decreto 415 de 2026 dispuso el traslado inmediato de los recursos, incluso respecto de afiliados que no han consolidado la pensión, anticipando así una consecuencia jurídica que la ley supeditó a un evento futuro.

1.1.2.5. Quinto cargo: Violación de la seguridad jurídica y la confianza legítima

15. Los afiliados que ejercieron la oportunidad de traslado lo hicieron bajo una regla clara, esto es, la permanencia de los recursos en las AFP hasta la consolidación pensional. La modificación abrupta de esa regla, mediante el Decreto 415 de 2026, alteró las «expectativas normativas legítimas» de los administrados.

1.1.2.6. Sexto cargo: Desconocimiento del artículo 48 de la Constitución Política por afectación del régimen constitucional de los recursos de la seguridad social

16. El decreto enjuiciado vulneró la protección constitucional de los recursos de la seguridad social, al disponer anticipadamente de recursos pensionales sin una habilitación legal clara y sin respetar el momento definido para su traslado. Aunque los recursos se trasladan dentro del sistema de seguridad social, su administración y destinación deben sujetarse estrictamente a las reglas previamente establecidas para ese efecto.

1.1.2.7. Séptimo cargo: Falsa e insuficiente motivación del acto demandado

17. El Decreto 415 de 2026 justificó la transferencia anticipada de los recursos con base en un riesgo financiero, «argumentando que Colpensiones asume riesgos desde el momento del traslado y que, por tanto, debe recibir de inmediato los activos correspondientes»¹²; sin embargo, esta motivación resulta insuficiente porque: (i) el

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.



régimen previo disponía mantener los recursos hasta la consolidación pensional; (ii) no se demostró que el traslado inmediato fuese la única medida para mitigar los riesgos advertidos; (iii) no se diferenció adecuadamente entre afiliados pensionados y afiliados trasladados que aún no han consolidado su pensión, contraste necesario por cuanto respecto de los primeros puede existir una relación entre la prestación reconocida y su financiación, mientras que para los segundos la transferencia anticipada de recursos exigiría una justificación reforzada que el decreto no ofreció; y (iv) la medida se adoptó pese a la suspensión de la Ley 2381 de 2024, lo que demandaba mayor prudencia.

1.1.2.8. Octavo cargo: Violación del principio de proporcionalidad

18. La medida adoptada en el decreto demandado, esto es, el traslado total y casi inmediato de los recursos de las cuentas de ahorro individual a Colpensiones resultó desproporcionada ya que, si bien esta pudo presentarse como la solución idónea para mejorar la liquidez de la entidad indicada, lo cierto es que no se superó «el juicio de necesidad, porque existían alternativas menos lesivas: traslado únicamente respecto de pensionados ya reconocidos, mecanismos de compensación, cuentas separadas, garantías, reportes actuariales, transferencias graduales condicionadas a consolidación pensional o reglas transitorias sujetas al pronunciamiento definitivo de la Corte Constitucional»¹³. Asimismo, no se justificaba alterar anticipadamente la administración de recursos cuya transferencia estaba condicionada a la consolidación del derecho pensional.

1.1.2.9. Noveno cargo: Falta de regulación sobre aspectos esenciales¹⁴

19. El decreto demandado no reguló adecuadamente aspectos esenciales relacionados con la «identificación individual de afiliados, trazabilidad de recursos, valoración de activos, tratamiento de títulos, rendimientos, reclamaciones, reversión en caso de inexequibilidad de la Ley 2381, responsabilidad por pérdidas de valor, mecanismos de auditoría y protección de afiliados»¹⁵.

1.1.2.10. Décimo cargo: Desviación de poder

20. El decreto 415 de 2026 se expidió con desviación de poder, en tanto se utilizó la potestad reglamentaria para alcanzar una finalidad distinta a la prevista por la ley. En efecto, aunque formalmente se presenta como reglamentario del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, materialmente «produce un efecto estructural de disposición anticipada de recursos, alteración del régimen de administración pensional y modificación del momento de transferencia de valores acumulados en cuentas individuales». Con ello se persiguió una reconfiguración sustancial de los flujos financieros del sistema antes de que existiere una decisión definitiva de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024.

1.2. Solicitud de medida cautelar

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Se advierte que en la demanda este cargo estaba denominado como «[c]argo noveno. Violación del debido proceso administrativo y del principio de publicidad material»; sin embargo, para efectos prácticos del estudio que aquí se desarrolla, se modifica su titulación original por una que se acompaña al contenido material expuesto por el demandante.

¹⁵ Tomado del acápite de «CONCPETO DE VIOLACIÓN» de la demanda.



21. 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, al considerar que la ejecución del acto acusado podría consumarse antes de que se profiera una decisión de fondo, lo que haría ineficaz la sentencia.

22. Asimismo, señaló que la medida cautelar era procedente por cuanto su infracción surge de la confrontación directa entre el Decreto 415 de 2026 y diversas normas como la Constitución Política [específicamente, el artículo 189, numeral 11¹⁶], la Ley 2381 de 2024 [en particular su artículo 76], el Decreto 1225 de 2024; y el Decreto 514 de 2025.

23. Respecto del *fumus boni iuris*, afirmó que existe una apariencia seria de ilegalidad, en la medida en que el Decreto 415 de 2026, pese a haber reconocido la suspensión parcial de la Ley 2381 de 2024, dispuso el traslado inmediato de recursos, inclusive de quienes no han consolidado su derecho pensional, con lo cual contrarió lo dispuesto en el Decreto 1225 de 2024. Esta contradicción normativa, afirma, resulta evidente y no requiere un análisis probatorio complejo, pues basta comparar los textos normativos señalados.

24. En relación con el *periculum in mora*, advirtió que el decreto enjuiciado estableció plazos perentorios para el traslado de los recursos, lo que implicaría un riesgo inminente en la ejecución de esa decisión; por lo tanto, de no suspenderse el acto demandado, los recursos serían transferidos, lo que podría tornar ineficaz una eventual sentencia favorable.

25. De igual forma, advirtió que la medida cautelar solicitada permitiría preservar el *statu quo*, específicamente «el estado de cosas anterior: que los recursos permanezcan administrados por las AFP hasta que se consolide la pensión o hasta que exista decisión judicial definitiva sobre la legalidad del decreto», máxime porque la suspensión no impediría que Colpensiones continúe efectuando los reconocimientos pensionales correspondientes, ni desconocería la sostenibilidad financiera del sistema pensional; pues, únicamente evitaría que a través de un acto jurídicamente cuestionable «se consume un traslado patrimonial masivo, anticipado y posiblemente irreversible»¹⁷.

26. Finalmente, consideró que la suspensión es proporcional, por cuanto protege la legalidad objetiva, evita un daño potencialmente irreversible, no implica un prejuzgamiento, e impide que se materialice la ejecución del acto demandado.

1.3. Trámite en esta corporación

27. El asunto correspondió por reparto a este despacho el 24 de abril de 2024.

28. Mediante auto de igual fecha se admitió la demanda y, en consecuencia, se ordenó efectuar las notificaciones de ley a la parte demandada [conformada por los

¹⁶ «**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.[...]»

¹⁷ *Ibidem.*



ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público], al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

2. Consideraciones

2.1. Cuestión previa: aplicación del trámite de urgencia a la medida cautelar solicitada

29. Como se indicó en los antecedentes, Jesús Hernando Baena Álvarez 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, relativos a la procedencia, alcance y requisitos de las medidas cautelares en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

30. En principio, de conformidad con el artículo 233 *ibidem*, la solicitud debería tramitarse mediante el procedimiento ordinario, esto es, corriendo traslado a la parte demandada por el término de 5 días para que se pronuncie, y solo posteriormente a ello, adoptar la decisión correspondiente.

31. No obstante, en el presente caso el despacho considera procedente acudir al trámite excepcional de urgencia previsto en el artículo 234 del CPACA, según el cual «[d]esde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior [artículo 133]. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar».

32. Esta determinación se sustenta en las siguientes razones:

32.1. En primer lugar, aunque el demandante no invocó de manera expresa el trámite de urgencia, sí solicitó la «suspensión provisional inmediata» del acto demandado, lo que revela de manera inequívoca la intención y el querer del actor de obtener un pronunciamiento judicial expedito respecto de la cautela presentada.

32.2. En segundo lugar, se observa que el acto administrativo demandado establece plazos particularmente breves y perentorios para su ejecución, al ordenar el traslado de los recursos 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. En ese sentido, de seguirse el trámite ordinario previsto en el artículo 233 del CPACA, el tiempo requerido para surtir el traslado a la parte 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, la eventual decisión cautelar resultaría tardía, pues el acto administrativo ya habría producido sus efectos, comprometiendo la eficacia de la decisión de esta jurisdicción.

32.3. En tercer lugar, la medida adoptada en el decreto, esto es, el traslado masivo de recursos del sistema pensional, refuerza la necesidad de una intervención judicial inmediata. En efecto, la ejecución del acto no solo tiene vocación de agotarse en un



corto plazo, 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.

32.4. En cuarto lugar, si bien el traslado de la solicitud cautelar a la parte demandada [en los términos del artículo 233 del CPACA] permitiría, en principio, contar con mayores elementos de juicio y enriquecer el debate contradictorio, lo cierto es que, en el presente asunto, esa actuación procesal no resulta indispensable para efectos de adoptar una decisión inicial sobre la medida solicitada. Ello obedece a que, tanto la demanda como la solicitud cautelar, se encuentran estructuradas sobre un juicio de legalidad eminentemente normativo, en el que la infracción alegada por el demandante puede ser examinada, de manera sumaria, a partir de la confrontación directa entre el acto administrativo demandado y las normas superiores invocadas como vulneradas.

33. En relación con lo anterior, no se advierte, por lo menos en esta etapa preliminar, la necesidad de un desarrollo probatorio complejo ni de elementos fácticos adicionales que hagan imprescindible el agotamiento del traslado previo, en la medida en que el análisis cautelar puede adelantarse con fundamento en el contenido mismo del decreto acusado y el marco normativo que se afirma desconocido.

34. Así las cosas, para el despacho se configura plenamente el supuesto previsto en el artículo 234 del CPACA, en la medida que la situación planteada impide agotar el trámite ordinario sin comprometer la efectividad de la decisión judicial, razón por la cual resulta procedente resolver la solicitud cautelar como una de urgencia.

2.2. Competencia

35. El despacho es competente para resolver la medida cautelar presentada por la parte demandante, 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 del presente pronunciamiento frente a los argumentos de la medida cautelar

36. Se pone de presente que en el acápite de las pretensiones de la demanda se solicitó lo siguiente en relación con la medida cautelar:

«Pretensión cautelar principal

Que, de conformidad con los artículos 229, 230 y 231 del CPACA, se decrete como medida cautelar la suspensión provisional inmediata de todos los efectos jurídicos del Decreto 0415 del 20 de abril de 2026, mientras se decide de fondo la presente demanda.

Pretensión cautelar subsidiaria

En subsidio, que se suspendan provisionalmente, como mínimo, los apartes del Decreto 0415 de 2026 que ordenan el traslado de recursos de afiliados que ejercieron la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, pero que aún no han consolidado el derecho pensional, particularmente el Capítulo 5 adicionado al



Decreto 1833 de 2016, así como los plazos de ejecución previstos para el giro del 50% de los recursos dentro de los veinte días siguientes y del 50% restante dentro de los diez días siguientes».

37. De conformidad con lo anterior, el despacho considera necesario delimitar el alcance del presente pronunciamiento, a efectos de precisar el ámbito específico sobre el cual recaerá el análisis de la solicitud cautelar.

38. Al respecto, se observa que, si bien la parte demandante formuló como pretensión principal la suspensión provisional de la totalidad de los efectos jurídicos del Decreto 415 de 2026, lo cierto es que del estudio integral de la solicitud de medida cautelar [la cual se entiende sustentada tanto en el acápite respectivo como en los argumentos desarrollados en el concepto de violación de la demanda], se evidencia que la inconformidad se encuentra concretamente dirigida a cuestionar las disposiciones que ordenaron el traslado de recursos respecto de afiliados que, habiendo ejercido la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, no han consolidado su derecho pensional.

39. Bajo esa perspectiva, se observa que la medida cautelar se encuentra materialmente enfocada en controvertir el artículo 2 del Decreto 415 de 2026, en lo relacionado con la adición del capítulo 5 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1833 de 2016 relativo al «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», en la medida en que es en este apartado donde se dispone lo concerniente al traslado anticipado de los recursos de aquellos afiliados que aún no han consolidado su derecho pensional, aspecto que constituye el eje central de los cargos formulados por el demandante en la medida cautelar.

39.1. Ahora, se advierte que aunque la demanda contiene argumentos que, en abstracto, podrían proyectarse frente a otros apartes del acto administrativo acusado, esto es, las disposiciones relativas a quienes ya consolidaron su derecho pensional, lo cierto es que, en sede cautelar, la argumentación se encuentra especialmente dirigida a cuestionar la legalidad y razonabilidad del traslado anticipado de recursos en ausencia de consolidación de tal derecho, por lo que es en relación con este supuesto que se estructuran, de manera principal, los cargos de violación.

39.2. En ese orden de ideas, y atendiendo al carácter instrumental, provisional y sumario del análisis propio de las medidas cautelares, el despacho considera que el estudio, en esta oportunidad, debe circunscribirse a determinar la procedencia de la suspensión provisional respecto de las normas relativas al giro de recursos de personas que no han consolidado su derecho, sin que resulte necesario, en la presente etapa procesal, extender el examen a la totalidad del acto acusado.

40. Lo anterior, sin perjuicio de que, en la sentencia que resuelva el fondo del litigio, se realice un análisis integral de todos los cargos de nulidad formulados contra el decreto demandado.



2.4. Problemas jurídicos

41. Teniendo en cuenta los cargos de nulidad planteados en la demanda y lo indicado en el acápite de medida cautelar, corresponde al despacho determinar: ¿si debe suspenderse provisionalmente el artículo 2 del Decreto 415 del 20 de abril de 2026 —en cuanto adiciona el Capítulo 5 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, relativo al giro de recursos de las cuentas de ahorro individual a Colpensiones respecto de afiliados que no han consolidado su derecho pensional— por haber sido expedido bajo una extralimitación el ejercicio de la potestad reglamentaria y con desconocimiento de las normas en que debía fundarse, así como con falsa e insuficiente motivación y desviación de poder?

42. Con miras a resolver el anterior planteamiento, el despacho precisará algunos aspectos generales, relativos a las medidas cautelares en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo y, posteriormente, examinará la solicitud de medida cautelar en el caso concreto.

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

43. 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».

44. 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.»

45. 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».

46. De las normas antes analizadas¹⁸ 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 específicos¹⁹. Veamos:

46.1. **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 administrativo²⁰; (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 oficio²¹.

¹⁸ Ley 1437 de 2011, artículos 229, 230 y 231.

¹⁹ Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 6 de abril de 2015. Expediente N°: 11001-03-25-000-2014-00942-00. N° interno: 2905-2014. Demandante: Jairo Villegas Arbeláez. Demandado: Nación - Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

²⁰ Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

²¹ Artículo 229, Ley 1437 de 2011.



46.2. **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 sentencia²²; y (2) que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda²³.

46.3. **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 demanda²⁴ 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 solicitud²⁵; 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 perjuicios²⁶.

46.4. **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 positivas²⁷- 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 nugatorios²⁸.

47. 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

²² Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

²³ Artículo 230, Ley 1437 de 2011.

²⁴ Por esta razón en el acápite de antecedentes de esta providencia se hizo alusión al medio de control ejercido por el demandante y a las pretensiones de la demanda, toda vez que el legislador en la Ley 1437 de 2011 puso estos como elementos determinantes para el tipo de requisitos que el juez debe analizar al momento resolver sobre el decreto de la medida cautelar.

²⁵ Artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011.

²⁶ Artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011.

²⁷ Ley 1437 de 2011, artículo 230, numerales 1, 2, 4 y 5.

²⁸ Artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011.



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».

48. Teniendo claridad en lo relacionado con las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa y su alcance en el CPACA para decretarlas, se procede a estudiar los reparos expuestos en la demanda y en la solicitud de medida cautelar, en virtud de los cuales se formuló el problema jurídico a resolverse en esta providencia.

2.6. Solución del caso concreto

49. Como se dejó establecido anteriormente, en esta oportunidad corresponde determinar si hay lugar a decretar la suspensión provisional parcial del Decreto 415 del 20 de abril de 2026, en particular de su artículo 2, en cuanto adicionó el Capítulo 5 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, relativo al giro de recursos de las cuentas de ahorro individual a Colpensiones respecto de afiliados que no han consolidado su derecho pensional.

50. El demandante sostiene, 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. Asimismo, afirma que el acto administrativo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse [en particular, el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 y los decretos 1225 de 2024 y 514 de 2025], que adolece de falsa e insuficiente motivación y que está viciado por desviación de poder, en tanto, presuntamente, el gobierno buscó anticipar el traslado de recursos a Colpensiones de forma previa a que la Corte Constitucional adoptara una decisión definitiva sobre la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024.

51. A efectos de resolver la solicitud de medida cautelar, el despacho abordará, en primer lugar, el estudio de los cargos relacionados con la presunta extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria y la inobservancia de las normas en que debía fundarse el acto administrativo acusado. En caso de que dicho análisis no evidencie circunstancias que ameriten la suspensión del decreto demandado, se continuará con el examen de los cargos relativos a la falsa e insuficiente motivación del acto y la desviación de poder.

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

52. 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 «[e]jercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes».



53. 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»²⁹.

54. 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.

55. Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional³⁰ y de esta Corporación³¹ 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.

56. 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.

57. 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 ley⁵⁰, si se tiene en cuenta que «cuanto mayor sea el campo disciplinado por la ley, menor será el que corresponde al decreto reglamentario»^{51»³².}

58. 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.

59. Debe advertirse que, la alegada facultad, no puede orientarse a «reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador»³³, pues ello también comportaría una extralimitación en su ejercicio, así como una intromisión en competencias que el Constituyente atribuyó directamente a este.

²⁹ 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.

³⁰ Corte Constitucional sentencia C-1005-08 del 15 de octubre de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³¹ 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.

³² Ibidem.

³³ 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.



60. 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 competencias³⁴.

61. 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.

62. Sobre el particular, vale la pena traer a colación el concepto emitido el 19 de febrero de 2019, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado³⁵ 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 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.

(...)

³⁴ 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.

³⁵ Dentro del proceso con radicado 11001-03-06-000-2018 -00253-00.



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».

63. 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. Para tal efecto, se realizará el comparativo entre el contenido del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, en cuanto norma objeto de reglamentación, y las disposiciones previstas en el acto administrativo acusado, con el fin de establecer si este se limitó a desarrollar la ley o, por el contrario, introdujo modificaciones sustanciales a su contenido. Asimismo, se examinará si lo reglamentado por el decreto se ajusta a las normas en que debía fundarse o si, por el contrario, se aparta de ellas, en contravención del principio de legalidad que rige el ejercicio de la función administrativa.

64. Sobre el particular se observa que en el marco de 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», 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. La disposición en comento dispuso lo siguiente:

«**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.

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».

65. Posteriormente, el gobierno nacional expidió el Decreto 1225 del 3 de octubre de 2024 «[p]or el cual se reglamenta el parágrafo 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», cuyo artículo 16 desarrolló la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 precitado, en los siguientes términos:

«**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.

El Fondo de Ahorro del pilar contributivo no entrará a sustituir el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) para los reconocimientos que correspondan a Garantía de Pensión mínima del régimen anterior».

66. Ahora bien, el gobierno nacional, mediante el Decreto 415 del 20 de abril de 2026 [demandado en esta oportunidad], reglamentó la exigibilidad del traslado de los recursos correspondientes a las cuentas de ahorro individual de los afiliados que hicieran uso de la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024. Específicamente, en lo relacionado con aquellos afiliados que no han consolidado su derecho pensional, el decreto estableció la obligación para las Administradoras de Fondos de Pensiones de trasladar la totalidad de los recursos existentes en dichas cuentas a Colpensiones, en los siguientes términos: el 50%



dentro de un plazo no superior a 20 días contados a partir de la entrada en vigencia del decreto, y el 50% restante dentro de los 10 días siguientes.

67. De conformidad con lo indicado, se observa que el legislador fue claro en establecer, en el parágrafo del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, que los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de los afiliados que hicieran uso de la oportunidad de traslado «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». Esta previsión no solo define el tratamiento de los recursos, sino que fija expresamente el momento a partir del cual procede el traslado de los dineros.

68. En esa misma línea, el Decreto 1225 de 2024 [también reglamentario del artículo 76 precitado], reprodujo esa regla en su artículo 16, así reiteró 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.

69. Esta circunstancia evidencia que, en un primer momento, el propio ejecutivo interpretó la disposición legal en el sentido de que el traslado de recursos se encontraba condicionado. Tan es así que, inclusive, en el Decreto 1225 estableció que sería Colpensiones la encargada de informar sobre la consolidación de la pensión para que se procediera con el traslado de recursos correspondiente.

70. A pesar de ello, con la expedición del Decreto 415 de 2026, se introdujo un cambio sustancial a la regla prevista. En efecto, como quedó expuesto, dicho acto dispuso el traslado de los recursos contenidos en las cuentas de ahorro individual a Colpensiones, incluso respecto de aquellos afiliados que no han consolidado su derecho pensional. De esta manera, el decreto demandado no solo prescindió de la condición establecida en la ley [la consolidación del derecho], sino que la sustituyó por una regla nueva, consistente en la exigibilidad del traslado de los recursos de aquellos afiliados que cambiaron de régimen y que no han consolidado su derecho pensional.

71. Bajo estas consideraciones, resulta claro que el acto administrativo acusado no se limitó a desarrollar o hacer operativa la disposición legal que le correspondía, sino que alteró uno de sus elementos esenciales, esto es el momento en que deben trasladarse los recursos. En ese sentido, mediante el decreto enjuiciado no se ejerció una función de complemento o concreción normativa, sino que se introdujo una modificación sustancial del contenido de la ley.

72. En consecuencia, el despacho encuentra, en esta etapa preliminar, que el Decreto 415 del 20 de abril de 2026, expedido por el gobierno nacional [bajo la delegación efectuada por el presidente de la República al ministro de Hacienda y Crédito Público, Germán Ávila Plazas a través del 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 se apartó de manera ostensible de la regulación legal contenida en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 y de su desarrollo reglamentario establecido en el artículo 16 del Decreto 1225 de 2024, lo cual evidencia, a su vez, el desconocimiento de las normas en que debía fundarse por ser de obligatoria observancia.



73. Así las cosas, de la simple confrontación normativa entre el acto acusado y las disposiciones superiores invocadas como vulneradas, se observa, de manera preliminar, que el acto acusado, específicamente el artículo 2 del Decreto 415 del 20 de abril de 2026 —en cuanto adiciona el Capítulo 5 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, relativo al giro de recursos de las cuentas de ahorro individual a Colpensiones respecto de afiliados que no han consolidado su derecho pensional— debe ser suspendido provisionalmente.

74. Por lo anterior, y 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 por el demandante, sin perjuicio de que estos sean analizados en la sentencia que decida de fondo la controversia.

75. 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.

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE:

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.

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

Tercero. 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