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

Consejero Ponente: LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: Nulidad
Radicación: 11001-03-25-000-2026-00111-00 (0390-2026)
11001-03-25-000-2026-00195-00 (0813-2026) Acumulado
Demandante: Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías -ASOFONDOS-, Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA-, ASULADO Seguros de Vida S.A.
Demandados: Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio del Trabajo

Tema: Auto que resuelve recurso de súplica - Medida cautelar

AUTO INTERLOCUTORIO

I. ASUNTO

1. Se procede a resolver los recursos de súplica interpuestos por las demandantes Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías -ASOFONDOS-, la Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA y la sociedad ASULADO Seguros de Vida S.A.[1] contra los autos de 13 de mayo[2] y 17 de junio de 2026[3] a través de los cuales se denegaron las medidas cautelares solicitadas.

II. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones

2. En ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del CPACA,[4] la Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías -ASOFONDOS, la Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA- (N.I. 0390-2026) y la sociedad ASULADO Seguros de Vida S.A. (N.I. 0813-2026), actuando a través de apoderados, solicitaron la nulidad del Decreto 1485

[1] El recurso interpuesto por ASOFONDOS y FASECOLDA se encuentra en el índice 34; el recurso promovido por ASULADO Seguros de Vida S.A. obra en el índice 56 del expediente digitalizado, visible en el aplicativo SAMAI.
[2] Índice 22. *Ibidem.*
[3] Índice 51 *Ibidem.*
[4] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

de 2025 «por el cual se sustituye el Título 17 del libro 2 parte 2 "Mecanismo de cobertura de deslizamiento del salario mínimo" del Decreto 1833 de 2016, por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones».

3. ASOFONDOS y FASECOLDA solicitaron como pretensión subsidiaria, la nulidad de los artículos 2.2.17.1; 2.2.17.2, 2.2.17.3 y 2.2.17.4 del mencionado decreto[5].

2.2. Solicitudes de medida cautelar

2.2.1. Proceso 11001-03-25-000-2026-00111-00 (0390-2026).

2.2.1.1. Medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025 solicitada por ASOFONDOS y FASECOLDA[6].

4. La demanda promovida por ASOFONDOS y FASECOLDA se dirigió contra el Decreto 1485 de 2025 «Por el cual se sustituye el Título 17 del libro 2 parte 2 "Mecanismo de cobertura de deslizamiento del salario mínimo" del Decreto 1833 de 2016, por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones".» Lo anterior, porque: (i) «compromete injustificadamente la estructura protectora del mecanismo de cobertura del deslizamiento del salario mínimo, afectando los derechos ya alcanzados por los afiliados y pensionados del RAIS, en tanto: (i) El Decreto desconoce abiertamente las normas en que debía fundarse, y; (ii) El Decreto adolece de falsa motivación».

5. Según lo explicó la Ley 100 de 1993 en su artículo 14, modificado por la Ley 1328 de 2009 y luego por la Ley 1753 de 2015, y que se reitera en el decreto demandado, definió la figura del deslizamiento de salario mínimo como la diferencia entre el cambio porcentual del salario mínimo legal mensual vigente y la variación porcentual del índice de precios al consumidor del año anterior certificado por el DANE.

6. Señaló que las pensiones mínimas en Colombia están atadas al salario mínimo, normalmente este sube en un porcentaje más o menos cercano al del índice de precios al consumidor, pero cuando el salario mínimo se incrementa en una suma superior a la variación del IPC, se crea una brecha, conocida como deslizamiento del salario mínimo, que, para proteger al afiliado, al pensionado y al sistema pensional exige cobertura estatal.

7. Indicó que esa protección contemplada por el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009 (que adicionó un parágrafo al artículo 14 de la Ley 100 de 1993), es la que se conoce como deslizamiento del salario mínimo, regulación con la que se evita que la brecha que puede generar la distancia entre la variación del IPC y el porcentaje de aumento

[5] No se incluyen las pretensiones formuladas en el escrito de reforma de la demanda visible en el archivo «73_11001032500020260011100 2MemorialWeb202661721394.pdf», esto dado que no han sido objeto de estudio por parte del despacho conductor del proceso para su admisión o rechazo. Ver acápite «3.1. Aclaración previa».
[6] Índice 2. Expediente digital.

del salario mínimo dificulte o impida el acceso a una renta vitalicia mínima por parte de afiliados y pensionados al régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), especialmente de los más vulnerables, que aspiran a una pensión equivalente o próxima a un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV). Esta Ley introdujo la responsabilidad del Gobierno nacional frente a los mecanismos de cobertura que permiten garantizar el derecho a la pensión y a las aseguradoras cubrir esta clase de riesgos. El sistema funcionó hasta la expedición del Decreto 1485 de 2025, con la cobertura establecida en el Decreto 036 de 2015, que tuvo una aplicación durante casi una década, cumpliéndose los objetivos perseguidos por la ley.

8. Como **medida cautelar** se solicitó[7] la suspensión provisional de los efectos del acto enjuiciado, al considerar que causaba efectos «catastróficos» sobre el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y los sectores más vulnerables de la población vinculada a aquel; además afectaba los mecanismos de protección y garantías previstas en el régimen de ahorro individual con solidaridad en favor de 4503 de sus afiliados y pensionados, circunstancia que, según afirma, justifica plenamente la medida y su adopción a la mayor brevedad.

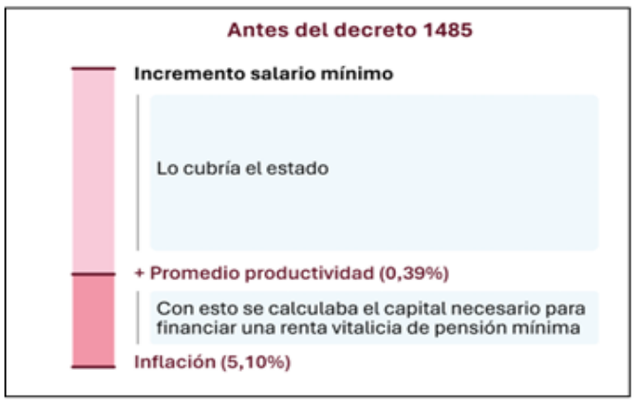
9. Según se indicó, con el parámetro anterior fijado por el Decreto 36 de 2015, el deslizamiento se calculaba a partir del crecimiento real de la productividad de los últimos 10 años y, el Estado asumía un 90% del deslizamiento; sin embargo, con la modificación introducida por el acto demandado el deslizamiento se calcula sobre el mayor valor entre el promedio de la productividad y el 35% de la inflación de los últimos diez años y el Estado asume apenas un 10 o 20%.

10. Afirmó que del simple cotejo entre artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y el acto demandado, se advierte que la limitación de la cobertura no proviene del legislador, sino exclusivamente del reglamento, lo que configura a primera vista: i) exceso en la potestad reglamentaria; ii) restricción de derechos legalmente reconocidos; y iii) alteración de la finalidad constitucional y legal del mecanismo de cobertura del deslizamiento del salario mínimo.

11. Especificó que la Ley 100 de 1993, que tiene su origen en el artículo 48 de la Constitución, consagra el derecho y garantía a tener una pensión, esta norma fue modificada por la Ley 1328 de 2009, luego por la Ley 1753 de 2015 cuyo artículo 138, denominado Cobertura de Rentas Vitalicias, modificó el parágrafo del artículo 14 de la Ley 100 de 1993. A través de dicho artículo, facultó al Gobierno Nacional para crear mecanismos de cobertura que permitan cubrir el riesgo del incremento que podrían tener las Rentas Vitalicias cuando el aumento del salario mínimo fuera superior a la variación del IPC.

[7] Por auto de 27 de marzo de 2026 se denegó el trámite de urgencia de la medida cautelar y en su lugar, se dispuso impartir a dicha petición el procedimiento ordinario que regula el artículo 233 del CPACA. Indice

12. Por lo anterior, a través del Decreto 036 de 2015 se fijó un parámetro de deslizamiento basado en la productividad real de los últimos diez años, bajo un esquema solidario en el que las aseguradoras asumían el riesgo previsible y el Estado el imprevisible, asegurando la viabilidad de las rentas vitalicias y el acceso a la pensión mínima. Al efecto citó la siguiente gráfica del informe ANIF aportado al proceso:



13. Sin embargo, con el Decreto 1485 de 2025, se modificó el parámetro de deslizamiento del salario mínimo, reduciendo de forma significativa la cobertura que asumía el Estado (del 90% a entre 10% y 20%, lo cual encarece las modalidades del RAIS y limita el acceso efectivo a la pensión mínima, dado que el mecanismo se estableció con el fin de evitar que la brecha que puede generar la distancia entre la variación del IPC y el porcentaje de aumento del salario mínimo dificulte o impida el acceso a una renta vitalicia mínima por parte de afiliados y pensionados del RAIS, especialmente de los más vulnerables, que aspiran a una pensión equivalente o próxima a un salario mínimo legal mensual.

14. Así mismo, el Decreto 1485 de 2025, redefine el parámetro de deslizamiento con base en una fórmula reglamentaria que lo fija en el mayor valor entre el promedio del crecimiento real de la productividad de los últimos diez años y el treinta y cinco por ciento (35%) del promedio del IPC del mismo período. Según la demanda, esta regla no desarrolla la garantía legal, sino que la reduce de manera sustancial, al reconocer únicamente una fracción del crecimiento real del salario mínimo, sin sustento técnico ni actuarial que justifique la proporción adoptada. Citó las siguientes gráficas del informe ANIF:

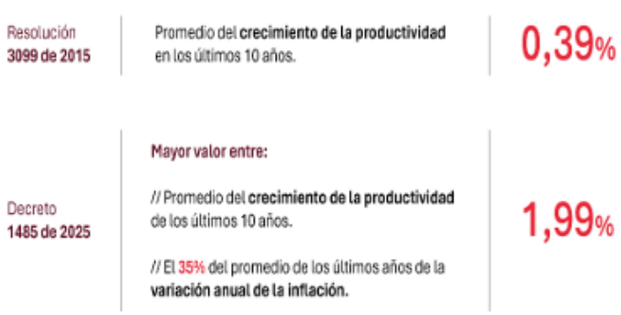
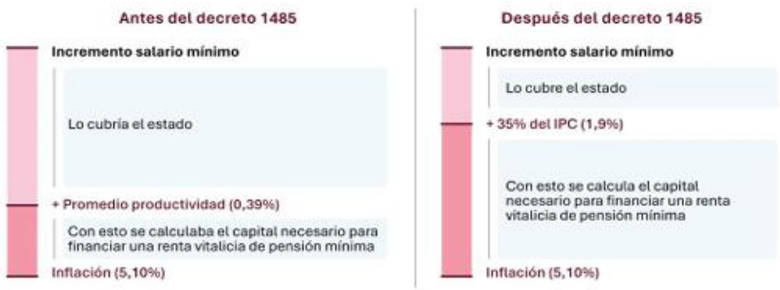


Diagrama 2. Ejemplo ilustrativo sobre por qué el aumento del parámetro de deslizamiento aumenta el capital requerido



15. Precisó que el traslado de los riesgos que antes asumía el Estado genera varias consecuencias negativas para los afiliados y el RAIS que se traducen en:

(i) Aumento del capital necesario para pensionarse: sostiene que el costo de financiar una renta vitalicia de salario mínimo aumentó significativamente, lo que obliga a muchos afiliados a reunir mayores recursos para acceder a la pensión. Antes de la expedición del Decreto demandado, para obtener una pensión de salario mínimo en ahorro individual, se necesitaban, según comunicado de observaciones de Asofondos, alrededor de $349´000.000 millones de pesos para tener una renta vitalicia de salario mínimo, producto del ahorro individual y la rentabilidad que generan esos recursos. Según el informe de ANIF dicho capital se incrementó de manera abrupta hasta aproximadamente $549,6 millones para los hombres y $549,5 millones para las mujeres, lo que representa un aumento superior a $106 millones y $107 millones, respectivamente, diferencia que es trasladada directamente al afiliado al momento de intentar el acceso a la prestación pensional.

(ii) Pérdida de oportunidades de pensionarse: Según los informes técnicos aportados, alrededor de 4.503 afiliados perderían la posibilidad de acceder a una pensión anticipada y varios cientos de personas que tenían edad y capital suficientes bajo las reglas anteriores ya no podrían pensionarse en 2026.

(iii) Necesidad de cotizar más años: los demandantes indican que numerosos afiliados deberán prolongar su vida laboral durante varios años adicionales para completar el capital requerido y obtener una pensión.

(iv) Afectación de los pensionados en retiro programado: según se indicó, miles de pensionados en retiro programado quedarían excluidos de la posibilidad de acceder a una renta vitalicia o enfrentarían procesos acelerados de descapitalización.

(v) Riesgo para el seguro previsional: adujo que la nueva regulación compromete la viabilidad económica del seguro previsional que cubre invalidez y muerte, al aumentar el costo del riesgo asegurable.

(vi) Mayor utilización del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, referida a un menor acceso, o un acceso más costoso e incierto a la pensión mínima para

amplios grupos de la población.

16. En la solicitud se destaca el argumento según el cual el cambio normativo no solo impacta a los afiliados que aún no han accedido a la prestación vitalicia que son alrededor de 4.503, sino que afecta también a los pensionados que actualmente se encuentran bajo la modalidad de retiro programado, quienes estructuraron su pensión bajo un marco normativo distinto, y por cuenta del decreto demandado ya no pueden migrar a una renta vitalicia en el momento inicialmente previsto. Estos quedan expuestos a un riesgo de descapitalización acelerada de su cuenta de ahorro individual e, incluso, a perder su derecho a la mencionada prestación de acuerdo con el informe técnico allegado al proceso.

17. Precisó que la única forma de compensar el valor que ya no cubre el Estado para el acceso a una pensión mínima es exigir una suma adicional aproximada de al menos $106,6 millones a cada afiliado hombre y al menos $107,1 millones a cada afiliada mujer, como aportes de capital para acceder a la prestación de vejez, lo cual a su vez implica muchas semanas de aportes.

18. Adujo que el acto administrativo demandado no ofrece una sustentación técnica del impacto económico con su implementación, tampoco una explicación clara y precisa sobre cómo esta norma incidiría en la sostenibilidad del sistema pensional. De ahí que desconoce derechos cuando impone una carga que debe soportar el afiliado, al generar una cobertura limitante y con dependencia de la disponibilidad fiscal, eliminando con ello lo otorgado por el artículo 48 constitucional, la Ley 100 de 1993 y demás normativa.

19. Además la motivación del acto resulta insuficiente, genérica y no verificable por cuanto si bien «[…] reconoce que la brecha entre el salario mínimo legal mensual vigente y la inflación se ha incrementado en los últimos años, omite demostrar por qué esa circunstancia deslegitima el mecanismo de cobertura legalmente establecido, por qué la reducción sustancial de dicha cobertura constituye la solución adecuada, o cómo esta decisión se armoniza con los mandatos legales de protección del mínimo pensional y de solidaridad efectiva del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. De este modo, presenta como un ajuste técnico lo que en realidad implica una modificación sustancial del alcance de una garantía legal».

20. Añadió que la simple afirmación genérica de que «el parámetro anterior no es adecuado», el acto demandado no corrigió un error técnico, sino que sustituyó la cobertura plena de la diferencia real por la cobertura de una fracción de ésta, «decisión que carece de respaldo legal y configura un claro supuesto de falsa motivación y exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria».

2.2.1.2. Oposición a la solicitud precautelativa.

21. **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**[8]. Esta entidad se opuso a la medida cautelar con base en que, en síntesis, no se cumplieron los requisitos para decretarla, pues la supuesta vulneración no surge de una contradicción evidente entre el acto administrativo y el ordenamiento jurídico, sino de apreciaciones sobre posibles efectos económicos, dificultades de aplicación y presuntas afectaciones a principios constitucionales, aspectos que exceden el análisis de esta etapa procesal.

22. Asimismo, indicó que la modificación del parámetro del mecanismo de cobertura del deslizamiento pensional obedeció a criterios técnicos actualizados, debido a que el indicador anterior dejó de reflejar adecuadamente el valor esperado del deslizamiento y generaba desequilibrios que comprometían la sostenibilidad del mecanismo.

23. Señaló que al hacer una proyección de la cobertura de deslizamiento para el año 2026, se advertía que el costo total del deslizamiento calculado con la metodología del Decreto 036 de 2015 y el nuevo parámetro del Decreto 1485 de 2025 no cambiaba y ascendía a $5,31 billones y con la metodología anterior y la nueva, el valor estimado en cabeza de las aseguradoras es del 2.2%, mientras que los valores a cargo de la Nación ascienden a $5,2 billones de pesos, lo que representa el 97,8% del valor total del deslizamiento como ajuste de las reservas para cerca de 107.500 rentas inscritas.

24. Al efecto trajo el siguiente cuadro comparativo de porcentajes de participación de aseguradoras y Gobierno Nacional a luz del Decreto 036 de 2015 y el acto demandado Decreto 1485 de 2025:

		Decreto 036 de 2015		Decreto 1485 de 2025	
		$ Billones	%	$ Billones	%
2026	Aseguradora	$ 0,12	2,2%	$ 0,12	2,2%
	Nación Corriente	$ 5,20	97,8%	$ 0,31	5,8%
	Nación Reserva			$ 4,89	92,1%
	Costo del Riesgo	$ 5,31	100,0%	$ 5,31	100,0%
2027	Aseguradora	$ 0,11	2,9%	$ 0,36	9,6%
	Nación Corriente	$ 3,67	97,1%	$ 0,50	13,3%
	Nación Reserva			$ 2,92	77,1%
	Costo del Riesgo	$ 3,78	100,0%	$ 3,78	100,0%

Proyección DGRESS

25. Finalmente, señaló que el nuevo parámetro solo aplica a las rentas emitidas en 2026 e inscritas en 2027, por lo que cualquier impacto financiero se reflejaría a partir

[8] Índice18 del expediente visible en el aplicativo SAMAI.

de ese año, descartando así el perjuicio por mora alegado por la parte demandante.

26. **-Ministerio del Trabajo**[9]. Sostuvo que la solicitud de suspensión provisional no cumplió con los requisitos del artículo 231 del CPACA, ya que los argumentos de la demanda exigen un análisis técnico, económico y actuarial profundo que solo puede realizarse al decidir de fondo el litigio. Además, señaló que no está demostrado el riesgo para la oferta del mercado asegurador alegado por la ANIF, pues, según la Superintendencia Financiera de Colombia, las cuatro AFP mantienen vigentes los seguros previsionales para sus afiliados, lo que evidencia que el mercado continúa operando con normalidad y descarta la existencia del perjuicio invocado.

27. Para sustentar la ausencia de una afectación gravosa o de un riesgo inminente derivado de la aplicación del Decreto 1485 de 2025, presentó el mismo cuadro comparativo allegado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público citado en precedencia.

2.2.1.3. Auto de 13 de mayo de 2026 por el cual se denegó la medida cautelar solicitada por ASOFONDOS y FASECOLDA.

28. A través de la providencia en mención, el despacho ponente de esa decisión señaló que, en esta etapa inicial del proceso, no se evidenciaba una vulneración normativa que justificara la suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025 por lo que se negó la medida cautelar solicitada.

29. Como sustento de esa decisión, estimó que el parágrafo del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 otorgó al Gobierno nacional la facultad de establecer y modificar mecanismos de cobertura del deslizamiento del salario mínimo, sin imponer fórmulas o parámetros específicos, por lo que no estaba obligado a mantener el esquema previsto en el Decreto 36 de 2015. Además, el Gobierno motivó el cambio al considerar que el parámetro anterior no representaba adecuadamente las fluctuaciones económicas que afectan las rentas vitalicias, razón por la cual ajustó el mecanismo con el propósito de preservar el equilibrio actuarial y financiero.

30. Respecto del cargo por vulneración de normas constitucionales y legales, consideró que la norma acusada no eliminó la garantía de pensión mínima prevista en el artículo 48 de la Constitución ni modificó los requisitos para acceder a ella. Así mismo los argumentos de los demandantes relacionaron el aumento en el costo de las rentas vitalicias con una presunta afectación del derecho a la pensión mínima, cuando el acto demandado lo que hace es ajustar un parámetro técnico utilizado por las aseguradoras para proyectar el crecimiento de las mesadas. Tampoco advirtió la vulneración del artículo 81 de la Ley 100 de 1993 ni de los principios de confianza legítima y demás garantías constitucionales invocados.

[9] Índice 19 *Ibidem.*

31. Precisó que los informes técnicos aportados por ANIF, FASECOLDA y ASOFONDOS señalan que el nuevo modelo incrementaría significativamente el capital requerido para acceder a una renta vitalicia y tendría efectos sobre determinados grupos de afiliados y pensionados. Sin embargo, constituyen proyecciones económicas y actuariales que no permiten demostrar, en sede cautelar, una violación jurídica de normas superiores. Por ello, consideró que la controversia sobre la conveniencia y los efectos del nuevo parámetro requiere un análisis de fondo dentro del proceso.

32. Frente al cargo de falsa motivación, se indicó que la Ley 100 de 1993 no exige que la modificación del parámetro de deslizamiento esté precedida necesariamente por estudios financieros o macroeconómicos específicos. Además, el decreto expone razones relacionadas con el comportamiento histórico del deslizamiento entre salario mínimo e inflación durante los últimos diez años y con la necesidad de ajustar un parámetro que el Gobierno estimó insuficiente. Sin embargo, estimó que determinar si dichas razones son acertadas y si cumplen los criterios fiscales, actuariales y financieros requeridos corresponde al análisis de fondo de la controversia.

33. Sobre el requisito del *periculum in mora*, consideró que los informes aportados por la parte demandante describen posibles efectos económicos y actuariales del decreto, pero no acreditan de manera suficiente un perjuicio cierto, actual e irreparable. Adicionalmente, tiene en cuenta la posición del Ministerio de Hacienda según la cual el nuevo parámetro solo comenzaría a reflejar efectos respecto de rentas emitidas en 2026 e inscritas en 2027. Por ello, no existía prueba suficiente de un daño inminente.

2.2.2. Proceso 11001-03-25-000-2026-00195-00 (0813-2026)[10].

2.2.1.1. Medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025 solicitada por ASULADO Seguros de Vida S.A.[11].

34. Esta sociedad solicitó la suspensión provisional del Decreto 1485 del 31 de diciembre de 2025, para lo cual indicó que el parágrafo del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009, facultó al Gobierno nacional para establecer mecanismos de cobertura dirigidos a las aseguradoras de vida frente al riesgo de deslizamiento del salario mínimo, mecanismo que fue regulado mediante el Decreto 036 de 2015, posteriormente compilado en el Decreto 1833 de 2016, bajo un esquema en el que el parámetro de deslizamiento se calculaba con base en el promedio del crecimiento real de la productividad de los últimos diez años y donde el Estado reconocía intereses reales a favor de las aseguradoras mientras se efectuaba el pago de la cobertura.

35. Adujo que el Decreto 1485 de 2025 sustituyó integralmente la regulación

[10]Acumulado a través de auto de 14 de mayo de 2026. Archivo «031_31Autoqueresuel_03902026Acumulaproce.pdf». Expediente digitalizado. «Opción visualizar expediente».
[11] Índice 3. Expediente digital 11001032500020260019500.

anterior e introdujo cambios considerados sustanciales para el sector asegurador. Entre ellos, estableció un nuevo parámetro técnico basado en el 35% del promedio de la variación del IPC de la última década cuando este resulte superior al índice de productividad; eliminó el reconocimiento de intereses causados hasta la fecha de pago de la cobertura; restringió el acceso al mecanismo para ciertos pensionados que hubieran optado por excedentes de libre disponibilidad; limitó la cobertura a las mesadas equivalentes a un salario mínimo legal mensual vigente; y otorgó facultades al Ministerio de Hacienda para modificar porcentajes y periodos de referencia de los parámetros técnicos.

36. Insistió en que el decreto traspasó el límite de la intervención estatal legítima al alterar de forma abrupta las reglas del mercado asegurador. Al reducir el parámetro técnico de cobertura al 20%, cuando antes se encontraba en un 90%, el Estado trasladó de manera arbitraria el grueso del riesgo de deslizamiento del salario mínimo, es decir, el (80%) de la porción este riesgo –cuya naturaleza es eminentemente política– es trasladado a las aseguradoras.

37. Indicó que por lo anterior, tales modificaciones alteraron el equilibrio económico de los contratos de seguro previsional y de renta vitalicia, además de afectar la libre competencia en el mercado asegurador, sin que se acudiera previamente al mecanismo de abogacía de la competencia previsto en el artículo 7.° de la Ley 1340 de 2009 y que se necesitaba porque la norma tiene incidencia directa en la libre competencia económica al modificar la estructura de costos, riesgos y condiciones de operación del sector asegurador; por esto, debía ser sometida al análisis de la Superintendencia de Industria y Comercio. A juicio de la sociedad demandante, tal omisión constituye una vulneración del debido proceso y un defecto en la formación del acto administrativo.

38. Adicionalmente, consideró que el decreto demandado vulneró la libertad económica protegida por el artículo 333 de la Constitución Política, al imponer cargas irrazonables y desproporcionadas para las aseguradoras. En ese sentido, la norma alteró las condiciones de competencia, incrementó los riesgos asumidos por las compañías y comprometió la sostenibilidad financiera de actividades como las rentas vitalicias y el seguro previsional. También afectó la confianza legítima y la neutralidad regulatoria al modificar las condiciones bajo las cuales venía operando el mercado.

39. Según la solicitud, también se desconocieron garantías técnicas y procedimentales establecidas en el Decreto 2897 de 2010 y en la Resolución SIC 44649 de 2010, al expedirse una regulación con impacto sobre la solvencia y los incentivos del sector asegurador sin contar con los estudios y evaluaciones previas que exige la normativa sobre competencia económica.

40. Finalmente señaló frente a los perjuicios derivados de la espera de una decisión de fondo, que la aplicación inmediata del Decreto 1485 de 2025 genera una modificación automática de su carga económica, obligándola a reajustar reservas y

flujos de pago bajo un esquema que, según afirma, traslada al sistema asegurador una parte significativa del riesgo de deslizamiento del salario mínimo. Asimismo, sostuvo que la permanencia del decreto durante el trámite judicial compromete la viabilidad financiera del aseguramiento, profundiza un desequilibrio actuarial y financiero y desincentiva la oferta de rentas vitalicias, debido a la eliminación de intereses técnicos y a las restricciones introducidas por la nueva regulación.

2.2.2.2. Oposición a la solicitud precautelativa.

41. **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**[12]: Sostuvo que no procede la suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025 porque no se demostró una infracción clara y evidente de normas superiores. Además, el decreto no modificó la estructura legal del Sistema General de Pensiones, sino que desarrolló una facultad otorgada por la Ley 100 de 1993 para regular el riesgo derivado del deslizamiento del salario mínimo.

42. En cuanto a la supuesta omisión del trámite de abogacía de la competencia sostuvo que la regulación establecida en el decreto tiene como finalidad la seguridad social y la sostenibilidad del sistema pensional, pero no así intervenir en la competencia económica entre agentes del mercado.

43. Frente a los señalamientos sobre el traslado de riesgos a las aseguradoras y la afectación de la libertad económica, el Ministerio señaló que dichos riesgos hacen parte de la actividad aseguradora desde el Decreto 036 de 2015 y que el ajuste introducido por el Decreto 1485 de 2025 respondió a criterios técnicos, financieros y actuariales orientados a preservar la sostenibilidad del sistema.

44. Finalmente, adujo que la demanda no acreditó un perjuicio grave, cierto e irremediable que justifique la medida cautelar, pues los efectos alegados son hipotéticos y requieren un análisis de fondo propio de la sentencia.

45. **Ministerio de Trabajo**[13]**.** Reiteró los argumentos esgrimidos en la oposición a la medida cautelar solicitada por FASECOLDA y ASOFONDOS, según los cuales, en síntesis, no se acreditó el presupuesto de infracción normativa manifiesta, dado que el cargo elevado contra el Decreto 1485 de 2025 carece de una confrontación objetiva, evidente e inmediata frente a la norma superior, por lo que fundamentación se desvía del análisis que demanda la etapa cautelar, para erigirse sobre apreciaciones fácticas y de conveniencia, tales como eventuales consecuencias económicas, dificultades en la implementación de la norma, readecuaciones al mecanismo de cobertura, temas que exigen un complejo estudio técnico que no se puede dar en esta etapa procesal.

2.2.2.3. Auto de 17 de junio de 2026 por el cual se denegó la medida cautelar

[12] Archivo «060_60RECIBEMEMORIAL_MEMORIAL03902026Opos.pdf». Expediente digitalizado 0390 -2026.
[13] Archivo «062_62_MemorialWeb_Otro-CONTESTAMEDIDASCAU.pdf». *Ibidem.*

solicitada por ASULADO Seguros de Vida S.A.[14]

46. El despacho ponente de la decisión en mención advirtió que el expediente con radicado 0813-2026 fue acumulado al proceso 0390-2026 y que, mediante auto del 13 de mayo de 2026, ya se había negado la suspensión provisional respecto del cargo relacionado con la presunta regresividad del nuevo parámetro de deslizamiento del salario mínimo y su eventual afectación a los riesgos de invalidez y sobrevivencia para afiliados y pensionados. Por tal motivo, respecto de ese punto dispuso estarse a lo resuelto en dicha providencia.

47. No obstante, indicó que en el expediente acumulado se formularon argumentos adicionales que no habían sido objeto de análisis. En particular, estudió el cargo según el cual la expedición del Decreto 1485 de 2025 habría sido irregular por no haberse sometido previamente a concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de la función de abogacía de la competencia.

48. Señaló que al confrontar el contenido del decreto con el parágrafo del artículo 7.° de la Ley 1340 de 2009, encontró que la obligación de solicitar concepto previo a la SIC opera respecto de proyectos regulatorios que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Aunque recordó que la jurisprudencia ha reconocido que la omisión de dicho trámite puede afectar la validez del acto administrativo, concluyó que en esta etapa inicial del proceso no se encontraba acreditado que el decreto demandado tuviera incidencia directa en la libre competencia económica.

49. Explicó que el Decreto 1485 de 2025 desarrolló el mecanismo de cobertura del deslizamiento del salario mínimo previsto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, instrumento asociado al Sistema General de Pensiones y derivado de la garantía constitucional de que ninguna pensión sea inferior al salario mínimo legal mensual vigente. En ese contexto, consideró que el mecanismo constituye una herramienta técnica para distribuir un riesgo entre el Estado y las aseguradoras, más que una regulación orientada a intervenir el mercado asegurador o a modificar condiciones de competencia económica.

50. Asimismo, señaló que del examen preliminar del acto no era posible concluir que se hubieran modificado la estructura de costos, los riesgos o las condiciones de operación de las aseguradoras, ni que se hubieran regulado aspectos relativos al acceso al mercado, prácticas restrictivas de la competencia, integración económica, concentración empresarial o competitividad entre aseguradoras. Por ello, estimó que el estudio de tales asuntos requería la práctica de pruebas y un análisis de fondo propio de la sentencia.

51. Frente al argumento según el cual el nuevo parámetro podría incrementar la

[14] Archivo «073_73Autoqueresuel_03902026acumulado_Re.pdf». *Ibidem.*

tasa del seguro previsional por encima del límite legal del 3 % del IBC establecido en la Ley 100 de 1993, sostuvo que dicha afirmación no podía verificarse en esta etapa procesal. Indicó que ello exige un análisis técnico y metodológico para determinar la necesidad, alcance, finalidad y efectos de la nueva fórmula, así como su eventual impacto sobre el IBC.

52. También consideró que los planteamientos relacionados con la necesidad de reajustar reservas y flujos de pago, así como la alegada situación de vulnerabilidad económica de la demandante, son cuestiones particulares ajenas al medio de control de nulidad, cuyo objeto consiste exclusivamente en examinar la validez abstracta de los actos administrativos frente al ordenamiento jurídico superior.

53. En consecuencia, concluyó que en el estado actual del proceso no se encontraba acreditada la vulneración de las normas invocadas por la parte demandante, razón por la cual no se cumplían los requisitos para decretar la suspensión provisional solicitada. En consecuencia, decidió negar la medida cautelar solicitada.

2.3. Recursos de súplica.

2.3.1. La Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías (ASOFONDOS) y la Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA)[15], solicitaron que se revoque dicha decisión y que se suspendan provisionalmente los efectos del decreto demandado. Lo anterior con base en los argumentos que se sintetizan de la siguiente manera:

54. Se sostuvo que el auto realizó una valoración insuficiente sobre el alcance constitucional y legal del mecanismo de cobertura del deslizamiento del salario mínimo. Esto dado que, el Decreto 1485 de 2025 vulneró el parágrafo del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 porque redujo de manera significativa la cobertura previamente establecida por el Decreto 036 de 2015, pasando de una cobertura estatal que asumía aproximadamente el 90% del incremento derivado del deslizamiento del salario mínimo a una cobertura cercana al 20%. Esta modificación traslada nuevamente la mayor parte del riesgo a los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), afectando el acceso efectivo a la pensión mínima y comprometiendo los principios de progresividad y sostenibilidad financiera del sistema pensional.

55. El parágrafo del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, incorporado por el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009, fue creado para permitir mecanismos de cobertura destinados a proteger a las aseguradoras y a los afiliados cuando el incremento del salario mínimo supera la variación del IPC, con lo que se advierte que el propósito del legislador fue acotar el riesgo generado por decisiones estatales sobre el aumento del salario mínimo y evitar que dicho costo recayera sobre los afiliados o las aseguradoras.

[15] Archivo «038_38_MemorialWeb_Otro-20260521ASOFONDOS.pdf».

Por ello consideran que la facultad reglamentaria otorgada al Gobierno no es ilimitada y que únicamente puede utilizarse para mantener o mejorar la protección existente, mas no para reducirla.

56. El auto interpretó erróneamente el alcance de la potestad reglamentaria al concluir que el Gobierno podía modificar libremente el mecanismo de cobertura. A juicio de los recurrentes, una vez establecido un sistema de protección mediante el Decreto 036 de 2015, cualquier modificación posterior debía respetar el principio de progresividad y no podía significar una disminución de los beneficios ya reconocidos. En este sentido, el acto demandado constituye una medida regresiva que aumenta las cargas económicas para los afiliados del RAIS y dificulta su acceso a la pensión. En este sentido el auto desconoció los efectos materiales que el decreto tiene sobre el derecho a la pensión mínima.

57. Acorde con esto, señalaron que la cobertura contra el deslizamiento del salario mínimo no es un simple instrumento técnico, sino un mecanismo jurídico esencial para garantizar la efectividad del derecho pensional. En consecuencia, consideraron equivocado afirmar que el decreto únicamente modifica parámetros técnicos utilizados por las aseguradoras, pues en realidad altera sustancialmente la cobertura existente y las condiciones de acceso a las pensiones para numerosos afiliados.

58. Frente a los perjuicios, el recurso rechazó la afirmación según la cual los efectos del Decreto 1485 de 2025 solo comenzarían a reflejarse en 2027, esto, dado que por el contrario, ya se habrían materializado comoquiera que 5.183 afiliados al RAIS perdieron la posibilidad de pensionarse como consecuencia del aumento del capital requerido para financiar una renta vitalicia, de los cuales 4.000 tenían previamente el capital suficiente para una pensión anticipada. Igualmente, el incremento promedio en el capital necesario para pensionarse fue de $95 millones, lo que representa, en promedio, 3,9 años adicionales de cotización, con casos de hasta 19 años. También existen personas cercanas a los 60 años cuya posibilidad de reunir el capital exigido se vería seriamente comprometida.

59. El recurso añadió que, según reporte de ASOFONDOS, para 2026 existen 8.567 casos de personas en retiro programado sin garantía de pensión mínima cuyos ahorros no serían suficientes para acceder a una pensión mínima debido al aumento del capital requerido. Asimismo, existían casos concretos en los que el capital exigido para financiar una pensión mínima aumentó de manera significativa. Por su parte, FASECOLDA reportó 234.180 afiliados en retiro programado y 43.877 personas se verían afectadas por el aumento del costo de las pensiones. También 8.861 quedarían excluidas de la posibilidad de acceder a una renta vitalicia y que entre enero y febrero de 2026 la expedición de rentas vitalicias cayó 86% frente al mismo período del año anterior.

60. Con fundamento en esto, se indicó que existe un perjuicio grave e inmediato, así como un riesgo derivado de la demora en la decisión definitiva del proceso judicial,

lo que evidencia la necesidad de ordenar la suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025 o, subsidiariamente, la suspensión de sus artículos 2.2.17.1, 2.2.17.2, 2.2.17.3 y 2.2.17.4, con efectos inmediatos.

2.3.2. ASULADO Seguros de Vida S.A[16].

61. El apoderado de esta sociedad sostuvo que el auto del 17 de junio de 2026 reconoció expresamente que la inobservancia del deber de informar a la SIC constituye un vicio del acto administrativo, al señalar que dicho concepto previo constituye una garantía para los administrados y permite verificar anticipadamente que una regulación no genere afectaciones a la competencia económica. A partir de esto, la consecuencia lógica debió ser la suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025, pues el deber de informar a la SIC fue omitido durante su expedición, además el decreto no contiene constancia del agotamiento de dicho trámite ni de la invocación de alguna excepción. Señaló que la ilegalidad exigida por el artículo 231 del CPACA surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas que regulan la abogacía de la competencia, así como de las pruebas aportadas al expediente.

62. En consecuencia, afirmó que el reconocimiento realizado en el párrafo 25 de la providencia debía conducir al decreto de la medida cautelar y no a su rechazo.

63. Adujo que el auto aplicó un criterio equivocado dado que exigió que el decreto «regule la competencia», cuando la norma solo exige incidencia potencial, «independientemente del objetivo que persiga». Sobre este aspecto, precisó que la negativa de la medida cautelar se fundamentó en que el Decreto 1485 de 2025 corresponde a un mecanismo técnico pensional y no a una regulación de competencia económica, por lo que el despacho concluyó que no era exigible el concepto previo de la SIC. Sin embargo, dicho razonamiento confundió el objeto de la regulación con sus posibles efectos sobre la competencia. En este sentido, el artículo 7.° de la Ley 1340 de 2009 exige informar a la SIC sobre los proyectos que puedan tener incidencia sobre la libre competencia, sin que resulte relevante la finalidad de la regulación. También, el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015 prevé que la incidencia debe evaluarse independientemente del objetivo constitucional o legal perseguido por el acto, especialmente cuando este modifique las condiciones bajo las cuales son exigibles obligaciones previamente impuestas por la ley o por actos administrativos y pueda limitar la capacidad o los incentivos de las empresas para competir.

64. Afirmó que la providencia citó correctamente las normas aplicables, pero terminó exigiendo que el decreto constituyera una regulación de competencia económica, requisito que, en su criterio, no está previsto en el ordenamiento. Agregó que nunca sostuvo que el Decreto 1485 tuviera naturaleza de regulación de competencia, sino que su carácter pensional es compatible con la existencia del deber

[16] Archivo «076_76_MemorialWeb_Recurso-PR2026111RECURSODESUPLICAASULADOSEGUROSDEVIDAS.A..pdf», *Ibidem.*

de informar a la SIC cuando exista potencial incidencia sobre la libre competencia.

65. El recurrente cuestionó que el auto hubiera diferido para la sentencia el análisis sobre la incidencia del decreto en la competencia, bajo el argumento de que ello requería una valoración probatoria de fondo. Señaló que tal exigencia resulta aplicable a la magnitud de los efectos, pero no a la simple potencialidad de incidencia que activa el deber de informar a la SIC. Esto dado que el Decreto 1485 de 2025 redefine el parámetro de cobertura del deslizamiento del salario mínimo y redistribuye entre la Nación y las aseguradoras el riesgo asociado a las rentas vitalicias y al seguro previsional. Según indicó, ello modifica las condiciones en que son exigibles obligaciones previamente impuestas a las aseguradoras y altera la estructura de costos de un producto del mercado asegurador.

66. Según indicó, las pruebas allegadas confirman la incidencia en el mercado y demuestran que el propio Ministerio reconoce el alcance del trámite. En este sentido, el artículo 231 del CPACA permite fundamentar la suspensión provisional en las pruebas allegadas con la solicitud y sostuvo que en el expediente obran conceptos de abogacía de la competencia que desvirtúan la posición del Ministerio y que, a su juicio, no fueron valorados por el despacho. Explicó que el Ministerio de Hacienda y sus entidades adscritas suelen someter a la SIC regulaciones tributarias, aduaneras y financieras, mencionando como ejemplos la reglamentación del artículo 211 del Estatuto Tributario (Radicado: 25-477693), la modificación del régimen aduanero del Decreto 1165 de 2019 (Radicado: 23-560863), la ampliación del objeto social de CISA (Radicado: 23-450981) y el Sistema de Finanzas Abiertas (Radicado: 25-552853). A partir de ello, afirmó que la omisión del trámite respecto del Decreto 1485 resulta inconsistente con la práctica institucional del Ministerio.

67. Aseveró que la evaluación de incidencia no depende de la apreciación unilateral del regulador, sino que hace parte de un procedimiento reglado cuya valoración corresponde a la SIC. Como respaldo de esa afirmación, citó el concepto relacionado con «Restaurantes Saludables» (Rad. 25-285260), en el cual, según expuso, el Ministerio de Salud consideró inicialmente que no existía incidencia sobre la competencia, mientras que la SIC concluyó lo contrario.

68. Igualmente, la SIC ejerce funciones de abogacía de la competencia respecto de regulaciones de diversas materias, entre ellas las ambientales, agrícolas, de protección infantil, energéticas y financieras. Destacó que en algunas de ellas la entidad ha formulado recomendaciones sobre períodos de transición suficientes, citando la actuación administrativa núm. 26-166066; empero en este caso el Decreto 1485 careció de dicho período al entrar en vigencia al día siguiente de su publicación. Con base en ello, concluyó que las pruebas aportadas evidencian que el decreto tenía potencialidad para incidir en la competencia y que el Ministerio omitió el control preventivo previsto en la ley.

69. Finalmente indicó que la providencia reconoció que la omisión del trámite de

abogacía de la competencia vicia el acto administrativo y en este caso se cumple el presupuesto previsto en el artículo 231 del CPACA para decretar la suspensión provisional, sin que ello implique prejuzgamiento, porque el análisis se refiere a la omisión de una forma sustancial del procedimiento y no al juicio definitivo de validez del decreto. Con base en ello, solicitó a la Subsección revocar el ordinal segundo del auto del 17 de junio de 2026 en cuanto negó la suspensión provisional respecto del cargo por omisión del trámite de abogacía de la competencia y, en su lugar, decretar la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1485 de 2025

70. Durante el traslado del recurso de súplica las entidades guardaron silencio[17].

III. CONSIDERACIONES

3.1. Aclaración previa

71. Advierte la Sala que en el índice 52 del expediente electrónico (SAMAI) obra escrito presentado por el apoderado judicial de Asofondos y Fasecolda mediante el cual se reformó la demanda. No obstante, sobre dicha actuación aún no se ha emitido pronunciamiento por parte del despacho al que fue asignado el conocimiento del proceso de la referencia.

72. Con todo, la Sala advierte que tal circunstancia no constituye un impedimento para resolver los recursos de súplica interpuestos contra los autos de 13 de mayo y 17 de junio de 2026, mediante los cuales se negó el decreto de las medidas cautelares solicitadas.

73. En efecto, las medidas cautelares tienen por finalidad asegurar la eficacia de la decisión definitiva y conjurar los riesgos derivados de la duración del proceso, razón por la cual su examen y decisión revisten carácter apremiante. En ese contexto, supeditar el trámite de los recursos a la previa decisión sobre la admisión o rechazo de la reforma de la demanda podría generar un riesgo de afectación a los intereses discutidos en el proceso y desnaturalizar la finalidad preventiva y oportuna propia de este tipo de medidas.

74. Aunado a lo anterior, no se advierte, *prima facie*, que la reforma presentada haya introducido modificaciones sustanciales a los hechos o a las pretensiones que sirven de fundamento a la controversia. Por consiguiente, no existe razón para diferir el estudio de la decisión que negó las medidas cautelares, en la medida en que dicha determinación fue adoptada con fundamento en la demanda inicialmente presentada, cuyos elementos esenciales permanecen inalterados.

[17] Informes secretariales con constancia de fijación en lista. Índices 42 y 63 aplicativo SAMAI.

3.2. Procedencia y oportunidad del recurso de súplica

75. De conformidad con el numeral 2.° del artículo 246[18] del CPACA, el recurso de súplica procede contra los autos enlistados en los numerales 1.° a 8.° del artículo 243 *ibidem*, entre los que se encuentra el que niega una medida cautelar, cuando sean dictados en el curso de la única instancia.

76. En consecuencia, el recurso de súplica que se formuló contra los autos de 13 de mayo y 17 de junio de 2026, que negaron las medidas de cautela solicitadas por las demandantes, resulta procedente.

77. Adicionalmente, según el artículo 246 del CPACA, el recurso debe interponerse dentro de los 3 días siguientes a la notificación de la providencia objeto de reproche.

78. En este caso, los autos suplicados fueron notificados electrónicamente el 13 de mayo y el 19 de junio de 2026, respectivamente (Índices 25 y 55) y los recursos de súplica se presentaron los días 21 de mayo[19] y 24 de junio de 2026, esto es, dentro de la oportunidad legal prevista para el efecto.

3.3. Medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011

79. De conformidad con lo establecido en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, el juez o magistrado ponente podrá, en providencia motivada, decretar las medidas cautelares que estime indispensables para proteger y garantizar, transitoriamente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

80. Esta misma norma establece que tal facultad procede, a petición de parte debidamente sustentada, en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.

81. La decisión que el juez o magistrado adopte sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

82. Ahora bien, el artículo **230 *ibidem***, en cuanto al contenido y alcance de las medidas cautelares establece lo siguiente:

- Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

83. Así mismo, de conformidad con la norma en comento, una o varias de las

[18] Modificado por el artículo 66 de la Ley 2080 de 2021.
[19] Para el conteo debe tenerse en cuenta que el 18 de mayo de 2026 fue día festivo.

siguientes medidas cautelares podrán ser decretadas por el juez o magistrado ponente:

> 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.

3.4. De los requisitos para la procedencia de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo

30. El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos para decretar las medidas cautelares y, tratándose de la medida cautelar de **suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo**, consagra los siguientes:

i.) **Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo:** Procede 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.

ii.) **Cuando se pretenda, adicionalmente, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios:** Deberá probarse al menos sumariamente la existencia de estos.

31. La norma en cita consagra, también, los requisitos que deben concurrir para la procedencia de las medidas cautelares **en los demás casos**, es decir, cuando la cautela solicitada es una distinta a la de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.

32. Al respecto, la disposición en mención establece:

> **«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 concurran 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». (Resaltado fuera de texto)

3.5. Caso concreto

3.5.1. Frente al recurso de súplica interpuesto contra el auto de 13 de mayo de 2026 por el cual se denegó la solicitud de medida cautelar solicitada por ASOFONDOS y FASECOLDA.

84. En atención a los razonamientos que fundaron la decisión de negar la medida cautelar en el *sub lite*, en armonía con la oposición de la parte accionada y la normativa aplicable, la Sala encuentra que el auto de 13 de mayo de 2026, por el cual se negó la medida cautelar en los términos solicitados por ASOFONDOS y FASECOLDA debe confirmarse por los siguientes motivos:

85. En primer lugar, es oportuno advertir que, de acuerdo con el artículo 231 del CPACA, la suspensión provisional de los actos administrativos procede si se observa que estos vulneran las normas superiores invocadas en la demanda o en la solicitud de medida cautelar, a partir de un ejercicio de confrontación o del estudio de las pruebas aportadas.

86. En este caso la tesis de Asofondos y Fasecolda para que se decrete la medida cautelar radica sustancialmente en que el Decreto 1485 de 2025 modificó de manera sustancial el mecanismo de cobertura del deslizamiento del salario mínimo previsto para proteger a los afiliados y pensionados del Régimen de Ahorro Individual con

Solidaridad (RAIS) pues mientras el esquema establecido en el Decreto 36 de 2015 contemplaba una cobertura estatal cercana al 90 % del riesgo derivado del deslizamiento del salario mínimo, el nuevo decreto reduce dicha participación a porcentajes entre el 10 % y el 20 %, trasladando una mayor carga económica a los afiliados y a las aseguradoras.

87. De la anterior disquisición se deriva su inconformidad contra el auto que denegó la medida en síntesis porque, en su criterio:

> **(i)** No se realizó una valoración suficiente sobre el alcance constitucional y legal del mecanismo de cobertura del deslizamiento del salario mínimo, dado que el acto demandado redujo de manera significativa la cobertura previamente establecida por el Decreto 036 de 2015, lo que trasladó la mayor parte del riesgo a los afiliados RAIS afectando el acceso efectivo a la pensión mínima y comprometiendo los principios de progresividad y sostenibilidad financiera del sistema pensional.
> **(ii)** La facultad reglamentaria otorgada al Gobierno no es ilimitada y que únicamente puede utilizarse para mantener o mejorar la protección existente, mas no para reducirla, a través de una medida regresiva que aumenta las cargas económicas para los afiliados del RAIS y dificulta su acceso a la pensión.
> **(iii)** Se desconocieron los efectos materiales que el decreto tiene sobre el derecho a la pensión mínima.
> **(iv)** La cobertura contra el deslizamiento del salario mínimo no es un simple instrumento técnico, sino un mecanismo jurídico esencial para garantizar la efectividad del derecho pensional, por ello no se puede afirmar que únicamente modifica parámetros técnicos utilizados por las aseguradoras sino que altera la cobertura existente y las condiciones de acceso a las pensiones para numerosos afiliados.
> **(v)** Los perjuicios ya se habrían materializado comoquiera que 5.183 afiliados al RAIS perdieron la posibilidad de pensionarse como consecuencia del aumento del capital requerido para financiar una renta vitalicia, de los cuales 4.000 tenían previamente el capital suficiente para una pensión anticipada. Igualmente, el incremento promedio en el capital necesario para pensionarse fue de $95 millones, lo que representa, en promedio, 3,9 años adicionales de cotización, con casos de hasta 19 años y según se indicó, existen personas cercanas a los 60 años cuya posibilidad de reunir el capital exigido se vería seriamente comprometida. Además, para 2026 existen 8.567 casos de personas en retiro programado sin garantía de pensión mínima cuyos ahorros no serían suficientes para acceder a una pensión mínima debido al aumento del capital requerido. Con fundamento en esto, se indicó que existe un perjuicio grave e inmediato, así como un riesgo derivado de la demora en la decisión definitiva del proceso judicial, lo que evidencia la necesidad de ordenar la suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025 o, subsidiariamente, la suspensión de sus artículos 2.2.17.1, 2.2.17.2, 2.2.17.3 y 2.2.17.4, con efectos inmediatos.

88. Como ya se indicó, la tesis de defensa del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** sostiene que la presunta vulneración alegada no se deriva de una contradicción manifiesta entre el acto administrativo demandado y el ordenamiento jurídico, sino de consideraciones relacionadas con eventuales efectos económicos, dificultades de aplicación y posibles afectaciones de principios constitucionales, materias que, a su juicio, deben ser analizadas en la decisión de fondo del proceso. Asimismo, la modificación del parámetro utilizado en el mecanismo de cobertura del deslizamiento pensional respondió a criterios técnicos actualizados, debido a que el indicador previamente utilizado dejó de reflejar adecuadamente el valor esperado del deslizamiento y generaba desequilibrios que comprometían la sostenibilidad del mecanismo. Sin embargo, al proyectar la cobertura de deslizamiento para el año 2026, el costo total calculado tanto con la metodología prevista en el Decreto 036 de 2015 como con el nuevo parámetro incorporado por el Decreto 1485 de 2025 permanecía inalterado y ascendía a $5,31 billones. Señaló igualmente que, con ambas metodologías, la participación estimada a cargo de las aseguradoras corresponde al 2,2 %, mientras que el valor asumido por la Nación asciende a $5,2 billones, equivalentes al 97,8 % del valor total del deslizamiento destinado al ajuste de reservas de aproximadamente 107.500 rentas inscritas.

89. El **Ministerio de Trabajo** coincidió con el Ministerio de Hacienda en que los argumentos expuestos en la demanda requieren un análisis técnico, económico y actuarial especializado, cuyo estudio corresponde a la etapa de decisión de fondo del litigio y no al trámite cautelar. Así mismo, expone que no se encuentra acreditado el riesgo para la oferta del mercado asegurador alegado por la ANIF. Al respecto, señaló que, de acuerdo con información de la Superintendencia Financiera de Colombia, las cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) mantienen vigentes los seguros previsionales para sus afiliados, circunstancia que evidencia la continuidad y normal funcionamiento del mercado, y que, en su criterio, desvirtúa la existencia del perjuicio invocado.

90. Para resolver si es procedente la medida cautelar solicitada por FASECOLDA y ASOFONDOS es menester recodar que con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se establecieron principios fundamentales orientados a garantizar un nivel mínimo de protección pensional, entre ellos se dispuso que, en ningún caso, las cotizaciones podrían efectuarse sobre una base inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV); igualmente, se determinó que las mesadas pensionales no podrían reconocerse por un valor inferior a dicho salario mínimo. Adicionalmente, se creó la Garantía de Pensión Mínima (GPM), mecanismo mediante el cual se asegura a los afiliados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad una pensión equivalente a un (1) SMLMV, siempre que cumplan los requisitos de edad y semanas exigidos por la ley y que, pese a ello, no hayan acumulado el capital necesario para financiar la pensión mínima prevista en el artículo 35 de la Ley 100 de 1993.

91. Posteriormente, el Acto Legislativo 01 de 2005 reafirmó este principio rector del Sistema General de Pensiones, al establecer expresamente que «ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente».

92. El reajuste anual de las mesadas pensionales toma como referente la variación porcentual del IPC para el año anterior, excepto en el caso de las pensiones de salario mínimo. El artículo 14 de la Ley 100 de 1993, establece que las mesadas pensionales se incrementarán con base en el índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, para quienes reciban una mesada superior al salario mínimo mensual. Y para aquellas mesadas pensionales cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas en el mismo porcentaje en que incremente dicho salario el Gobierno.

93. A través del artículo 45 de la Ley 1328 de 2009 se adicionó el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente parágrafo:

> PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento que con base en el aumento del salario mínimo legal mensual vigente, podrían tener las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida de que tratan los artículos 80 y 82 de esta ley, en caso de que dicho incremento sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el DANE para el respectivo año. El Gobierno Nacional determinará los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura.»

94. Esta norma fue modificada por el artículo 138 de la Ley 1753 de 2015[20], en el siguiente sentido:

> « El Gobierno nacional podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento que podrían tener las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida de que tratan los artículos 80 y 82 de esta ley cuando el aumento del salario mínimo mensual legal vigente sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el respectivo año. El Gobierno nacional determinará los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) otorgará aval fiscal para estas coberturas.»

95. A través del Decreto 036 de 2015, reglamentario del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 se estableció el parámetro de deslizamiento del salario mínimo y el cálculo de cobertura en los siguientes términos:

> «**Artículo 2°. Parámetro de deslizamiento del salario mínimo.** El parámetro de deslizamiento del salario mínimo que deberá ser utilizado por las aseguradoras que tengan autorizado el ramo de seguro de pensiones Ley 100, para proyectar el crecimiento de las mesadas de las rentas vitalicias emitidas al momento de reservar y tarifar, será equivalente al promedio aritmético del crecimiento real anual de la productividad acordada por el comité tripartito de productividad de que trata el artículo 8° de la Ley 278 de 1996, observado en los últimos diez (10) años al momento de la emisión de la renta vitalicia, expresado como un porcentaje y redondeado a dos cifras decimales. Dicho parámetro no podrá ser inferior al cero por ciento (0%).

[20] «[P]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país"».

La Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (OBP) informará en los últimos cinco (5) días hábiles de cada año el valor del parámetro de deslizamiento, con base en la información que solicite al Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 3°. Descripción del mecanismo. Las aseguradoras que emitan rentas vitalicias cubiertas por el mecanismo deberán calcular al momento de su expedición el flujo de mesadas que espera pagar al beneficiario de la renta, asumiendo que el deslizamiento del salario mínimo será el establecido en el artículo 2° del presente decreto.

El cálculo actuarial del monto tarifado y las reservas al momento de emisión de la renta vitalicia, deberán hacer uso del parámetro de deslizamiento establecido en el artículo 2° del presente decreto, como requisito para la inscripción de las rentas vitalicias cubiertas en el mecanismo y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5° del presente decreto.

Cuando los incrementos en el salario mínimo legal mensual vigente ocasionen que las mesadas calculadas al momento de emisión de la renta sean diferentes a las mesadas efectivamente pagadas al beneficiario, el mecanismo garantizará una adecuada reserva matemática a las rentas vitalicias inscritas, de tal forma que la aseguradora de vida será responsable por el pago total de las mesadas.

El mecanismo permite que la reserva matemática de cada una de las rentas vitalicias inscritas corresponda al valor actuarial de las obligaciones futuras, asumiendo que las mesadas de salario mínimo crecen en términos reales de acuerdo con el parámetro de deslizamiento establecido en el artículo 2° del presente decreto. Dependiendo del deslizamiento observado, la cobertura podría ser de tres tipos:

a) Cobertura positiva: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público pagará a las aseguradoras el faltante en reserva matemática, para que la misma refleje el valor actuarial de las obligaciones futuras. Se reconocerá cuando el deslizamiento observado descrito en el artículo 1° del presente decreto sea mayor al parámetro de deslizamiento descrito en el artículo 2 del presente decreto.

b) Cobertura negativa: Las aseguradoras pagarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un monto equivalente al exceso de reserva matemática, para que la misma refleje el valor actuarial de las obligaciones futuras. Se reconocerá cuando el deslizamiento observado descrito en el artículo 1° del presente decreto sea menor al parámetro de deslizamiento descrito en el artículo 2° del presente decreto.

c) Cobertura neutra: No habrá intercambio de flujos entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las aseguradoras. Este escenario ocurrirá cuando no haya diferencia entre el parámetro establecido en el artículo 2 del presente decreto y el deslizamiento observado descrito en el artículo 1 del presente decreto. También ocurrirá en los casos de las rentas vitalicias que reconocen mesadas superiores al salario mínimo legal mensual vigente y cuyo cálculo de reservas no se ve afectado por los ajustes anuales en salario mínimo.

Artículo 4°. Cálculo de la cobertura. El valor de la cobertura a reconocer se calculará como la diferencia entre:

a) El valor presente actuarial de las obligaciones futuras, calculada al 1° de enero del respectivo año, que debe incorporar el ajuste real en el salario mínimo observado para el respectivo año y asumiendo un incremento real de las mesadas futuras de salario mínimo equivalente al parámetro de deslizamiento, descrito en el artículo 2° del presente decreto, asociado a cada renta.

b) El valor presente actuarial de las obligaciones futuras, calculada al 1° de enero del respectivo año, asumiendo que el salario mínimo del respectivo año tiene un crecimiento real equivalente al parámetro de deslizamiento descrito en el artículo 2° del presente decreto asociado a cada renta, y que las mesadas futuras de salario mínimo presentan un incremento real equivalente al parámetro de deslizamiento, descrito en el artículo 2° del presente decreto, asociado a cada renta.

Parágrafo 1°. El valor presente actuarial descrito en los literales a) y b) del presente artículo corresponderá exclusivamente al cambio en reserva matemática por variaciones en el salario mínimo, de acuerdo con la metodología actuarial que defina la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los parámetros actuariales contenidos en el artículo 2.31.4.3.3 del Decreto 2555 de 2010.

El mecanismo de cobertura no reconocerá cambios en reserva por nuevos beneficiarios, tasas de interés técnico, tablas de mortalidad, otros parámetros relevantes para el cálculo

de dicha reserva o metodologías de cálculo actuarial diferentes.
En caso de presentarse variaciones por nuevos beneficiarios, tasas de interés técnico, tablas de mortalidad y otros parámetros relevantes para el cálculo de dicha reserva o metodologías de cálculo actuarial diferentes, será deber de la compañía aseguradora el reconocimiento del cambio en reserva a que haya lugar y posterior a dicho reconocimiento el mecanismo de cobertura cubrirá el cambio en la reserva matemática que se presente como consecuencia únicamente de las variaciones en el salario mínimo.
Parágrafo 2°. En el caso de darse un reajuste en el incremento del salario mínimo legal mensual vigente de forma extraordinaria, la OBP determinará los plazos y condiciones de pago de la cobertura.»

96. Esta norma fue compilada en el título 17 del libro 2 parte 2 «Mecanismo de cobertura de deslizamiento del salario mínimo» del Decreto 1833 de 2016 «Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones» y posteriormente, a través del Decreto demandado 1485 de 2025 se sustituyó el citado título en su integridad. Algunas de las disposiciones allí contenidas señalan frente al parámetro del deslizamiento del salario mínimo lo siguiente:

«**Artículo 2.2.17.2. Parámetro de deslizamiento del salario mínimo.** El parámetro de deslizamiento del salario mínimo que deberá ser utilizado por las aseguradoras que tengan autorizado el ramo de seguro de pensiones Ley 100 de 1993, para proyectar el crecimiento anual de las mesadas de las rentas vitalicias emitidas al momento de constituir la reserva deberá corresponder al mayor valor entre los siguientes:

1. El promedio aritmético del crecimiento real anual de la productividad acordada por el comité tripartito de productividad de que trata el artículo 8 de la Ley 278 de 1996, observado en los últimos diez (10) años al momento de la emisión de la renta vitalicia, expresado como un porcentaje y redondeado a dos cifras decimales.

2. Un porcentaje del 35% del promedio aritmético de la variación porcentual anual del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE de los últimos diez (10) años al momento de la emisión de la renta vitalicia, redondeado a dos cifras decimales, contabilizados desde el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al año en que se emita la póliza.

El parámetro que deberá utilizarse periódicamente será publicado por la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros 15 días de cada año, una vez determinados por las autoridades competentes los valores de los indicadores referidos en este artículo.

Parágrafo. El porcentaje y el periodo de 10 años del promedio establecido en el numeral 2 podrá ser modificado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Regulación Económica DGRESS previo estudio del comportamiento del deslizamiento con el objeto de preservar el equilibrio actuarial y financiero del mecanismo.

Artículo 2.2.17.3. Descripción del mecanismo. Las aseguradoras que emitan rentas vitalicias cubiertas por el mecanismo deberán calcular al momento de su expedición el flujo de mesadas que esperan pagar al beneficiario de la renta, aplicando el parámetro del deslizamiento del salario mínimo establecido en el artículo 2.2.17.2. del presente Decreto. El cálculo actuarial de las reservas al momento de emisión de la renta vitalicia deberá estimarse haciendo uso de este parámetro, como requisito para la inscripción de las rentas vitalicias cubiertas en el mecanismo de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.2.17.7. y 2.2.17.8 del presente Decreto.

Artículo 2.2.17.4. Cálculo de la cobertura. La Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para determinar el valor de la cobertura para cada renta deberá calcular la diferencia entre:

1. La mesada que se deba cancelar en la anualidad respectiva como consecuencia del ajuste real del salario mínimo, y

2. La mesada calculada proyectada incrementada de conformidad con el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 más el parámetro de deslizamiento descrito en el artículo 2.2.17.2 del presente decreto asociado a cada renta.

Parágrafo 1. En el evento en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realice el pago de la reserva actuarial para el cálculo de la cobertura de deslizamiento del año siguiente, el valor de la mesada del numeral 2 corresponderá al salario mínimo real del año inmediatamente anterior al pago.

Cuando la diferencia entre los numerales 1 y 2, sea mayor que cero la cobertura se considerará positiva. Cuando la diferencia sea menor o igual a cero no habrá lugar al reconocimiento de la cobertura, pero su efecto se reflejará en el ajuste de la reserva matemática.

Parágrafo 2. Una vez determinado que la cobertura es positiva, la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en la disponibilidad fiscal, pagará con el giro anual en favor de la entidad aseguradora el valor correspondiente a la diferencia entre los numerales 1 y 2, multiplicado por el número de mesadas a que tenga derecho el beneficiario de la renta durante el respectivo año y determinará el valor de la reserva matemática a administrar por parte de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional - DGCPTN, respetando las condiciones iniciales del mecanismo al momento de la inscripción de la renta en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el pago de la cobertura.

Artículo 2.2.17.5. Constitución de la reserva matemática. La reserva matemática que deberá constituir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el evento en que de acuerdo con la disponibilidad fiscal no se traslade a la aseguradora se calculará de conformidad con la metodología determinada por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del este Ministerio.

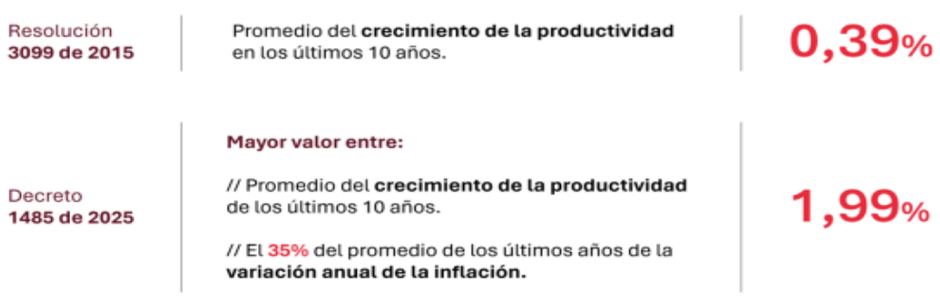
Parágrafo 1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público gestionará la reserva técnica a través de la constitución de un portafolio independiente administrado por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional DGCPTN y garantizará el traslado de la reserva actuarial, previo reconocimiento de la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dicho portafolio estará invertido en los instrumentos financieros autorizados por la norma general a la Dirección General del Crédito Público del Tesoro Nacional - DGCPTN y sus rendimientos corresponderán a dicho portafolio.

Parágrafo 2. La reserva matemática administrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público bajo el mecanismo de cobertura de deslizamiento computará como activo admisible en el régimen de inversiones aplicable a las compañías de seguros a cargo de la renta vitalicia.

Parágrafo 3. En el caso de darse un reajuste en el incremento del salario mínimo legal mensual vigente de forma extraordinaria y no proyectada, la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará los plazos y condiciones de pago de la cobertura.»

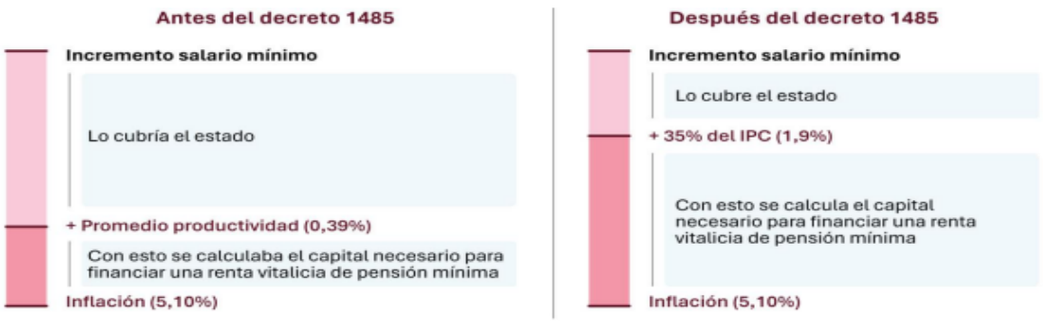
97. Ahora bien, ambas partes, allegaron pruebas para respaldar su posición, entre ellas la demandante aportó entre otras, un estudio de la ANIF – Centro de Pensamiento Económico-, denominado «Dictamen pericial sobre los efectos del Decreto 1485 de

2025 en el mecanismo de deslizamiento del Salario Mínimo y la Pensión Mínima»[21], que versa sobre las consecuencias económicas y actuariales relevantes derivadas del Decreto 1485 del 31 de diciembre de 2025, particularmente en lo relativo a la modificación del parámetro de deslizamiento del salario mínimo y sus impactos sobre la pensión mínima, las rentas vitalicias y el seguro previsional en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). En el mismo documento obran los siguientes apartes y diagramas que se destacan por su importancia para el tema:

> «El decreto 036 de 2015 establecía que el parámetro de deslizamiento del salario mínimo que debían adoptar las compañías de seguros para calcular el costo de las rentas vitalicias era el promedio aritmético del crecimiento real de la productividad de los últimos diez años (ver Diagrama 1). Esto, dado que ese riesgo lo genera el mismo Gobierno al decidir políticamente cuánto es el incremento anual del SM, de manera que es el Estado quien asumía el riesgo asociado a que este incremento se diera por encima de la inflación y la productividad. El Decreto 1485 modifica esta regla y redefine el parámetro como el mayor valor entre dicho promedio de productividad y el 35% del promedio de la inflación de los últimos diez años, sin un sustento técnico que justifique esa proporción (ver Diagrama 1).
>
> **Diagrama 1. Cambio en el parámetro de deslizamiento**
>
> 
>
>
> En la práctica, este cambio reduce de manera significativa el reconocimiento ex ante del crecimiento real del salario mínimo en los cálculos actuariales, pasando de cubrir la mayor parte del deslizamiento (90%) a reconocer solo una fracción limitada (20%), y traslada el riesgo restante al mercado (ver Diagrama 2). Así, cuando el salario mínimo crece por encima del parámetro definido, como ha ocurrido en años recientes, se genera una brecha entre el valor efectivo de la pensión mínima y el valor incorporado en las proyecciones actuariales. Esa brecha no desaparece: se traduce en mayores exigencias de capital para acceder a las pensiones, primas más altas y restricciones en la oferta de productos previsionales, afectando el acceso a la pensión mínima y desmejorando las condiciones que se habían alcanzado en términos de progresividad y protección de los afiliados.

[21] Elaborado por los señores José Ignacio López, Luz Magdalena Salas y María Paula Campos, quienes, según se indicó, son economistas.

Diagrama 2. Ejemplo ilustrativo sobre por qué el aumento del parámetro de deslizamiento aumenta el capital requerido



Fuente: elaboración propia con base en Banco de la República y DANE.

[…]».

98. Por su parte el Ministerio de Hacienda allegó el oficio 33815/2026/OFI proferido por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera[22] – URF – elaborado el 13 de junio de 2026, que contiene consideraciones técnicas sobre los porcentajes de participación de las aseguradoras y del Gobierno Nacional bajo el régimen del Decreto 036 de 2015 y del Decreto 1485 de 2025. Algunos de sus apartes señalan lo siguiente:

> «4.3 Escenario de salario mínimo medio (2025)
> Con un escenario de crecimiento salarial de 9,54% y una inflación de 5,2%, el efecto redistributivo es más evidente. En este caso, la participación estatal cae de 41,4% a 24,6%, mientras que la participación privada aumenta de 58,6% a 75,4%. En este escenario la transferencia de cargas supera los 16 puntos porcentuales.
> Lo anterior evidencia que el nuevo parámetro tiene un efecto más intenso cuando el crecimiento salarial se aproxima a los niveles históricos promedio, sin embargo, es importante señalar que el marco normativo vigente faculta al Gobierno nacional para establecer mecanismos de cobertura de deslizamiento, lo que puede mitigar los efectos derivados de esta redistribución.
> Asimismo, es necesario tener en cuenta que el parámetro de deslizamiento corresponde a un acotamiento móvil que se actualiza en la medida que se conoce el IPC para el siguiente año. Por tal motivo, el parámetro para esta vigencia debería ser diferente y, en consecuencia, los órdenes de magnitud pueden cambiar.
> 5. Análisis Actuarial
> 5.1 Transferencia implícita de riesgos
> Desde una perspectiva actuarial, el cambio normativo puede interpretarse como una transferencia parcial del riesgo asociado al crecimiento del salario mínimo. Bajo la regulación anterior:
> • una mayor proporción del deslizamiento permanecía en cabeza del Estado.
> Bajo el nuevo esquema:
> • una mayor proporción es absorbida por los financiadores privados.
> En consecuencia, la volatilidad asociada a futuros incrementos del salario mínimo se distribuye de manera diferente entre los participantes del sistema. No obstante, en

[22] https://www.urf.gov.co/transparencia/mision-vision. De acuerdo la información que se consigna en la página web de la entidad es una «Unidad administrativa especial del orden nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargada de la preparación normativa y generación de conocimiento en materia cambiaría, monetaria y crediticia y de las competencias de regulación e intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora, solidaria de ahorro y crédito, y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación, para fortalecer la estabilidad, solidez, el desarrollo, la inclusión y la innovación, del sector financiero en beneficio de sus consumidores».

escenarios de crecimiento salarial elevado, como el observado para el 2026, el estado continúa asumiendo una proporción significativa e incluso mayoritaria de las cargas derivadas del crecimiento del salario mínimo.
5.2 Implicaciones para la sostenibilidad financiera
La modificación introducida por el Decreto 1485 de 2025 no genera recursos adicionales por sí misma. Sin embargo, altera la distribución de responsabilidades financieras derivadas del crecimiento salarial, produciendo los siguientes efectos:
• Una menor exposición fiscal relativa por parte del estado;
• Una mayor exposición relativa de los financiadores privados;
• Una modificación de los subsidios implícitos asociados al crecimiento salarial.
El Decreto 1485 de 2025 genera una redistribución sistemática de cargas desde el estado hacia los agentes privados.
El efecto es observable tanto en escenarios de salario mínimo alto como medio, aunque resulta más intenso cuando el crecimiento salarial es moderado, sin embargo, este crecimiento es previsible y puede ser estimado por los financiadores privados debido a que no se aleja de manera significativa de las variables bases consideradas para los cálculos actuariables. La evidencia cuantitativa muestra que el nuevo parámetro reduce la participación estatal en el deslizamiento y aumenta la participación privada, modificando la asignación relativa de responsabilidades derivadas de incrementos salariales superiores a la inflación y la productividad.»

99. Ahora bien, del recuento normativo precedente no se advierte, en principio, la existencia de una contradicción normativa manifiesta entre las disposiciones legales invocadas en la demanda y el Decreto 1485 de 2025.

100. En efecto, se observa que el legislador, a través del parágrafo adicionado al artículo 14 de la Ley 100 de 1993 por el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009 y posteriormente modificado por el artículo 138 de la Ley 1753 de 2015, confirió expresamente al Gobierno Nacional la facultad de establecer mecanismos de cobertura dirigidos a mitigar los riesgos derivados del incremento del salario mínimo sobre las rentas vitalicias, así como para determinar los costos asociados a dichos mecanismos. De acuerdo con esto, la regulación del denominado mecanismo de cobertura de deslizamiento del salario mínimo y la definición de los parámetros técnicos para su operación constituyen materias deferidas por el propio legislador a la potestad reglamentaria y de configuración técnica del Gobierno, de manera que la sola modificación de tales parámetros no permite concluir, de forma evidente e inmediata, que el acto acusado hubiere excedido el marco de habilitación legal.

101. Asimismo, el análisis de los elementos de juicio allegados al proceso, en este momento procesal, evidencian la existencia de dos posiciones técnicas divergentes respecto de los efectos económicos, financieros y actuariales derivados de la modificación introducida por el Decreto 1485 de 2025.

102. En efecto, de una parte, mientras que el dictamen aportado por ASOFONDOS y FASECOLDA sostiene que el nuevo parámetro de deslizamiento reduce sustancialmente el reconocimiento ex ante del crecimiento real del salario mínimo y traslada una porción significativa del riesgo al mercado asegurador, que antes asumía el Estado, esto es, con potenciales repercusiones sobre el acceso a la pensión mínima y la oferta de productos previsionales, el documento técnico allegado por el Ministerio

de Hacienda y Crédito Público sostiene que la normativa vigente faculta al Gobierno para diseñar estos mecanismos y que los efectos derivados de dicha redistribución pueden ser mitigados por la propia estructura del esquema de cobertura.

103. Tales diferencias ponen de presente que la controversia planteada no se resuelve mediante una simple confrontación normativa, sino que involucra una valoración técnica sobre la distribución de riesgos, la sostenibilidad financiera del sistema y el comportamiento esperado de variables económicas futuras.

104. De acuerdo con esto, la información obrante en esta etapa procesal no permite tener por acreditada, con el grado de certeza requerido para la adopción de una medida cautelar, la vulneración alegada por la parte actora, pues las conclusiones sostenidas por cada una de las partes descansan en supuestos económicos y actuariales controvertidos, que demandan un examen probatorio más amplio que debe darse en una etapa posterior del proceso.

105. En esta línea advierte la Sala que le asistió razón al despacho conductor del juicio cuando a través del auto de 13 de mayo de 2026 denegó la medida cautelar solicitada por ASOFONDOS y FASECOLDA, por lo cual se confirmará en sus precisos términos.

3.5.2. Frente al recurso de súplica interpuesto contra el auto de 17 de junio de 2026 por el cual se denegó la solicitud de medida cautelar solicitada por ASULADO Seguros de Vida S.A.

106. La Sociedad ASULADO Seguros de Vida S.A. cimentó su demanda en que en este caso se desconocieron las normas de la abogacía de la competencia establecidas el artículo 7.° de la Ley 1340 de 2009 que imponían remitir previamente el proyecto de decreto a la Superintendencia de Industria y Comercio a efectos de que dicha entidad rindiera concepto sobre el mismo dado que, en su criterio, introdujo previsiones que afectan el mercado de las aseguradoras frente a las rentas vitalicias del RAIS, esto es, con el nuevo panorama y esquema en que operaría el parámetro de deslizamiento del salario mínimo y su mecanismo de aplicación.

107. En línea con lo anterior, cuestionó el auto del 17 de junio de 2026 que le negó la medida precautelativa solicitada, dado que, en su parecer, la providencia reconoció que la omisión del trámite de abogacía de la competencia ante la SIC constituye un vicio del acto administrativo, por cuanto dicho concepto previo garantiza que las regulaciones no afecten la libre competencia. En consecuencia, consideró que ese reconocimiento debía conducir a la suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025, pues durante su expedición no se surtió dicho trámite ni se dejó constancia de alguna excepción. Afirmó que la ilegalidad exigida por el artículo 231 del CPACA surge tanto de la confrontación normativa como de las pruebas obrantes en el expediente.

108. Asimismo, señaló que la providencia incurrió en un error al exigir que el decreto

constituyera una regulación de competencia económica, cuando las normas aplicables únicamente requieren que exista una potencial incidencia sobre la libre competencia.

109. Sobre este punto la Sala estima que le asistió razón al recurrente por los siguientes motivos:

110. El artículo 333 de la Constitución Política establece frente a las libertades económicas que el Estado, por mandato de la ley, deberá impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica, prevenir y controlar los abusos de posición dominante en el mercado y delimitar el alcance de dicha libertad cuando así lo exijan el interés social, la protección del ambiente o la preservación del patrimonio cultural de la Nación. De igual manera, el artículo 334 faculta al Legislador para intervenir en la economía, mientras que el numeral 21 del artículo 150 atribuye al Congreso la competencia para expedir las leyes de intervención económica, mediante las cuales se determinan los fines, alcances y límites de las libertades empresariales.

111. Desde esta perspectiva, corresponde al Legislador desarrollar y concretar los mecanismos de protección de las libertades económicas, entre ellas la libre competencia. En tal sentido, la efectividad de esta garantía constitucional depende del adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las actuaciones de los agentes que participan en el mercado, con el propósito de prevenir, corregir y sancionar conductas que puedan afectar su adecuado funcionamiento o lesionar los principios que lo rigen.

112. En línea con tal disposición se profirió la Ley 1340 de 2009 «por la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia», cuyo objeto es el de «[…] actualizar la normatividad en materia de protección de la competencia para adecuarla a las condiciones actuales de los mercados, facilitar a los usuarios su adecuado seguimiento y optimizar las herramientas con que cuentan las autoridades nacionales para el cumplimiento del deber constitucional de proteger la libre competencia económica en el territorio nacional.»

113. Esta norma en su artículo 7.° estableció la abogacía de la competencia como una atribución a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC, según la cual puede rendir concepto **previo** sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Esto dado que el artículo 6.° *ibidem* estableció que la citada Superintendencia es la autoridad nacional de protección de la competencia.

114. En virtud de lo anterior, las «autoridades de regulación» «informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir. El concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio en este sentido no será vinculante. Sin embargo, si la autoridad respectiva se apartara de dicho concepto, la misma deberá manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta».

115. Ahora bien, el Decreto 1074 de 2015 «[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo» compiló en el capítulo 30 las normas que regulan la abogacía de la competencia establecidas inicialmente en el Decreto 2789 de 2010. Esto como sigue a continuación:

> «**ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA**
> **ARTÍCULO 2.2.2.30.1*. Objeto.*** El presente capítulo establece las autoridades que deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre los proyectos de acto administrativo que se propongan expedir con fines de regulación, así como las reglas aplicables para que esta entidad pueda rendir concepto previo acerca de la potencial incidencia de la regulación sobre la libre competencia económica en los mercados, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009.
> *(Decreto 2897 de 2010, art. 1)»*

116. Así mismo, la norma determinó las autoridades que deben remitir a la SIC los proyectos de acto administrativos con fines regulatorios, en los siguientes términos:

> **«ARTÍCULO 2.2.2.30.2*. Autoridades que deben informar sobre proyectos de regulación.*** Para los fines a que se refiere el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre los proyectos de acto administrativo con fines regulatorios que se propongan expedir los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias con o sin personería jurídica, Unidades Administrativas Especiales con o sin personería jurídica y los establecimientos públicos del orden nacional.
> **PARÁGRAFO.** No estarán sujetos al presente capítulo los organismos y entidades a que se refiere el artículo 40 de la Ley 489 de 1998.*(Decreto 2897 de 2010, art. 2)»*

117. Adicionalmente el artículo 2.2.2.30.3 estableció específicamente los proyectos de regulación a la SIC que **puedan tener incidencia sobre la libre competencia de los mercados**:

> **«ARTÍCULO 2.2.2.30.3*. Proyectos de regulación que deben informarse a la Superintendencia de Industria y Comercio.*** Las autoridades indicadas en el artículo 2.2.2.30.2. del presente Decreto deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre los proyectos de acto administrativo con fines de regulación que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Se entenderá que un acto tiene esa incidencia **cuando independientemente del objetivo constitucional o legal que persiga**:
> 1. Tenga por objeto o pueda tener cómo efecto limitar el número o variedad de competidores en uno o varios mercados relevantes; y/o
> 2. Imponga conductas a empresas o consumidores o modifique las condiciones en las cuáles serán exigibles obligaciones previamente impuestas por la ley o un acto administrativo, cuando el acto tenga por objeto o pueda tener cómo efecto limitar la capacidad de las empresas para competir, reducir sus incentivos para competir, o limitar la libre elección o información disponible para los consumidores, en uno o varios mercados relevantes relacionados.
> *(Decreto 2897 de 2010, art. 3)». (Negrilla y subrayas de la Sala),*

118. Por su parte los artículos 2.2.2.30.6.y siguientes del capítulo 30 en mención establecen las reglas aplicables para informar sobre un proyecto de acto

administrativo, la constancia de consulta en el acto administrativo, los documentos que la autoridad debe suministrar a la Superintendencia de Industria y Comercio, el procedimiento y el plazo para rendir concepto y la publicación de los conceptos.

119. De acuerdo con los normas en cita se advierte como obligatorio que las autoridades, entre ellas los Ministerios, deben enviar a la Superintendencia de Industria y Comercio, los proyectos de acto administrativo que pueden tener incidencia en los mercados, con independencia del objetivo constitucional o legal que persigan, cuando: (I) tenga por objeto o pueda tener cómo efecto limitar el número o variedad de competidores en uno o varios mercados relevantes; y/o (ii) Imponga conductas a empresas o consumidores o modifique las condiciones en las cuáles serán exigibles obligaciones previamente impuestas por la ley o un acto administrativo, cuando el acto tenga por objeto o pueda tener cómo efecto limitar la capacidad de las empresas para competir, reducir sus incentivos para competir, o limitar la libre elección o información disponible para los consumidores, en uno o varios mercados relevantes relacionados.

120. En estos casos, los proyectos **deben** ser remitidos a la SIC como lo impone la norma y esta podrá rendir o no su concepto.

121. Por su parte, el decreto en mención 1074 de 2015 (Artículo 2.2.2.30.4.) también advierte también algunas excepciones a esa obligación para las autoridades regulatorias, quienes deben dejar constancia expresa en el acto administrativo de la razón o razones que sustentan la excepción que invocan para abstenerse de informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre el proyecto. Esto cuando:

> 1. Cuando el acto tenga origen en hechos imprevisibles y/o irresistibles a partir de los cuáles resulte necesario adoptar una medida transitoria con el fin de:
> 1.1. Preservar la estabilidad de la economía o de un sector, o
> 1.2. Garantizar la seguridad en el suministro de un bien o servicio público esencial, sea o no domiciliario.
> 2. Cuando el acto busque simplemente ampliar plazos, aclarar las condiciones en que son exigibles conductas previamente impuestas o corregir errores aritméticos o tipográficos.
> 3. Cuando se trate de un acto de carácter particular y concreto que tenga por finalidad resolver un conflicto entre empresas.
> 4. Cuando resulte necesario cumplir una orden judicial o una norma legal o reglamentaria de vigencia inmediata, si tal cumplimiento no es posible sin la expedición del acto.
> 5. Cuando el acto establezca un área de servicio exclusivo según los artículos 40 y 174 de la Ley 142 de 1994.

123. Es de destacar que el artículo 2.2.2.3.30.5 del Decreto 1074 de 2015 establece que la autoridad que se proponga expedir un acto administrativo con fines regulatorios deberá evaluar su posible incidencia sobre la libre competencia con base en el cuestionario que adoptará la SIC mediante una resolución de carácter general. Esa

evaluación deberá realizarla antes de someter a consideración de la Superintendencia el proyecto de acto regulatorio. Actualmente, a través de la Resolución 44649 de 2010 se adoptó «[…] el cuestionario para la evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios, a que hace referencia el artículo 5° del Decreto 2897 de 2010», que debe responder la entidad a efectos de determinar si debe o no enviar su proyecto para concepto de la SIC.

124. Las preguntas allí formuladas y que debe realizar la entidad frente a su proyecto de acto administrativo son las siguientes:

> «[…]
> 1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:
>
> a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes;
>
> b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta;
>
> c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio;
>
> d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas;
>
> e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.
>
> f) Incrementa de manera significativa los costos: i) para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados, o ii) para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.
>
> 2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados?
>
> Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:
>
> a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción;
>
> b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos;
>
> c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos;
>
> d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes;
>
> e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras;
>
> f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial;
>
> g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes, pero bajo nuevas formas.

> 3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados?
>
> Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:
>
> a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;
>
> b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos, etc.).

125. Al respecto, advierte la Sala que, a partir de la revisión del cuestionario para la evaluación de la incidencia sobre la libre competencia adoptado mediante la Resolución 44649 de 2010 y de los elementos de convicción obrantes en el expediente, existen razones suficientes para considerar que el Decreto 1485 de 2025 tenía la potencialidad de incidir en las condiciones de competencia del mercado asegurador, particularmente en el segmento de las rentas vitalicias y del seguro previsional. En efecto, las consideraciones técnicas allegadas al proceso, incluso aquellas aportadas por el propio Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Regulación Financiera (URF) [23], evidencian que la modificación del parámetro de deslizamiento del salario mínimo comporta una redistribución de cargas financieras desde el Estado hacia las aseguradoras, incrementando la exposición económica y actuarial de estas últimas frente al riesgo cubierto por el mecanismo.

126. Tal circunstancia encuadra, al menos de manera preliminar, en varios de los supuestos contemplados en el referido cuestionario, en cuanto la regulación podría: (i) incrementar de manera significativa los costos que deben asumir las aseguradoras para ofrecer productos asociados a rentas vitalicias y seguros previsionales; (ii) limitar la capacidad de ciertos agentes económicos para participar o permanecer en dicho mercado en condiciones equivalentes a las de competidores con mayor capacidad patrimonial; y (iii) afectar los incentivos para la oferta de tales productos, dadas las mayores exigencias financieras derivadas de la nueva distribución de riesgos. No se trata, por tanto, de una modificación neutra desde la perspectiva competitiva, sino de una medida con aptitud suficiente para alterar las condiciones bajo las cuales las aseguradoras desarrollan su actividad económica.

127. Precisado lo anterior, y dado que la regulación expedida por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social podría subsumirse en varios de los supuestos previstos en el cuestionario adoptado por la Superintendencia de Industria y Comercio mediante la Resolución 44649 de 2010 para evaluar la eventual incidencia de una medida regulatoria sobre la libre competencia económica en el mercado asegurador, resulta necesario remitirse a lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015. En particular, el numeral 2 de dicha disposición establece que, cuando la respuesta a cualquiera de las preguntas centrales del cuestionario sea afirmativa, la autoridad regulatoria, antes de remitir el proyecto

[23] Archivo «084_84RECIBEMEMORIAL_MEMORIAL03902026Cont.pdf». Folios 29 y s.s. del documento PDF. Opción «Visualizar expediente» Expediente digitalizado SAMAI.

normativo a la Superintendencia de Industria y Comercio, podrá introducir modificaciones a la propuesta o considerar alternativas regulatorias distintas. Asimismo, prevé que la autoridad debe procurar que la medida adoptada alcance los fines regulatorios perseguidos con la menor afectación posible de la libre competencia en los mercados relevantes, para lo cual deberá mitigar o compensar las restricciones que pudiera generar. Finalmente, la norma dispone que, si una vez efectuado dicho análisis la alternativa regulatoria considerada más adecuada continúa produciendo alguno de los efectos identificados en las preguntas centrales del cuestionario, la autoridad se encuentra **obligada** a informar el correspondiente proyecto a la Superintendencia de Industria y Comercio.

128. A su turno, el numeral 3 del mismo artículo establece que, con el propósito de responder de manera fundada las preguntas contenidas en el cuestionario y sustentar los análisis requeridos para determinar la incidencia de la regulación sobre la libre competencia económica, la autoridad encargada de expedir el acto administrativo deberá adelantar los estudios técnicos, económicos y jurídicos que resulten necesarios. De esta manera, el ordenamiento exige que la evaluación sobre los posibles efectos de la regulación en el mercado se encuentre respaldada en elementos objetivos de juicio que permitan adoptar una decisión debidamente motivada.

129. No obstante, del examen del acervo probatorio obrante en el expediente se advierte que, durante el trámite de expedición del Decreto 1485 de 2025, surgen indicios serios de que la autoridad regulatoria no efectuó la evaluación respectiva, encaminada a determinar la eventual incidencia de dicha regulación sobre la libre competencia económica, ni se expuso excepción alguna al respecto. En efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aportó al proceso el formato de memoria justificativa[24] correspondiente al acto administrativo acusado, documento en el cual consignó expresamente que la reglamentación proyectada no generaba impacto alguno en la libre competencia de los mercados. En consonancia con esa conclusión, la entidad omitió solicitar el concepto de abogacía de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, circunstancia que se refleja en el respectivo apartado de anexos de la citada memoria justificativa. Adicionalmente, la Sala no encuentra dentro del expediente elemento de juicio alguno que evidencie la realización de estudios, análisis o valoraciones dirigidos a establecer los posibles efectos de la regulación demandada sobre las condiciones de competencia en los mercados potencialmente involucrados.

130. Esta conclusión encuentra respaldo en las afirmaciones de la contestación de la demanda presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público[25], en la cual dicha cartera reconoció expresamente que el trámite de abogacía de la competencia no fue adelantado. Según expuso, tal omisión obedeció a que el decreto demandado correspondía a una medida de política pública en materia de seguridad social orientada

[24] Aplicativo SAMAI, Índice 60, opción visualizar expediente archivo «81RECIBEMEMORIAL_MEMORIAL03902026Cont» folios 37-44.
[25] Ibidem, folios 3-25. Ver folios 14 y 15

a la consecución de finalidades distintas de aquellas asociadas a la protección y promoción de la competencia económica. De este modo, la propia entidad demandada admitió que descartó la aplicación del referido procedimiento al considerar que la naturaleza y los objetivos de la regulación excluían la necesidad de someter el proyecto normativo a la evaluación prevista para identificar eventuales afectaciones a la libre competencia.

131. Adicionalmente, se tiene que el artículo 2.2.2.30.7 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, les impone a las autoridades reguladoras la obligación de dejar constancia expresa en las consideraciones del acto regulatorio acerca de la consulta a la Superintendencia de Industria y Comercio y si esta emitió el respectivo concepto o no. Sin embargo, una vez consultado el aparte considerativo del Decreto 1485 de 2025, no se advierte referencia alguna al trámite de abogacía de la competencia o las excepciones a este contemplados en la norma.

132. En estas condiciones, la Sala concluye que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social estaban jurídicamente obligados a adelantar la evaluación de incidencia sobre la libre competencia prevista en los artículos 2.2.2.30.5 y 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015, por cuanto la regulación proyectada presentaba, cuando menos de manera potencial, aptitud para producir efectos sobre las condiciones de competencia del mercado asegurador. En efecto, como se expuso anteriormente, el contenido del decreto podía subsumirse en varios de los supuestos contemplados en el cuestionario adoptado mediante la Resolución 44649 de 2010, circunstancia que imponía a las autoridades reguladoras el deber de realizar los estudios técnicos, económicos y jurídicos pertinentes para determinar el alcance de tales efectos y, en caso de persistir una respuesta afirmativa a cualquiera de las preguntas centrales del referido instrumento, poner el proyecto normativo en conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio para que esta ejerciera sus competencias en materia de abogacía de la competencia.

133. No obstante, las entidades demandadas prescindieron íntegramente de dicho procedimiento. En lugar de efectuar la valoración exigida por el ordenamiento y solicitar el concepto de abogacía de la competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio, asumieron de manera anticipada que la regulación carecía de incidencia sobre la libre competencia por el solo hecho de perseguir finalidades de política pública en materia de seguridad social. Sin embargo, esa consideración no las relevaba del deber de verificar, con fundamento en criterios objetivos y mediante los estudios correspondientes, si la medida regulatoria podía generar efectos en los mercados involucrados. Por consiguiente, la omisión de adelantar la evaluación prevista en la normativa aplicable y de someter el proyecto al conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio comportó el desconocimiento de una exigencia procedimental expresamente establecida por el ordenamiento para la expedición de actos administrativos con potencial incidencia en la libre competencia económica.

134. En ese contexto, y dado que el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015

exige evaluar la incidencia sobre la libre competencia con independencia del objetivo constitucional o legal perseguido por la regulación, no resultaba jurídicamente admisible descartar el trámite de abogacía de la competencia bajo el único argumento de que el acto demandado persigue una finalidad pensional o de sostenibilidad fiscal. Por el contrario, la potencial incidencia advertida sobre la estructura de costos, los riesgos asumidos por las aseguradoras y las condiciones de participación en el mercado hacía necesario someter el proyecto normativo al análisis previo de la Superintendencia de Industria y Comercio, autoridad llamada a determinar, en ejercicio de sus competencias, el alcance de tales efectos y las eventuales recomendaciones dirigidas a preservar las condiciones de libre competencia.

135. En efecto, la interpretación de los artículos 333, 334 y 150 numeral 21 de la Constitución, así como de los artículos 6 y 7 de la Ley 1340 de 2009 y de las disposiciones reglamentarias contenidas en el Capítulo 30 del Decreto 1074 de 2015, debe realizarse conforme al principio de efecto útil de las normas jurídicas[26], según el cual, entre varias interpretaciones posibles, debe preferirse aquella que otorgue eficacia real a las disposiciones normativas y evite que sus mandatos se tornen inocuos, superfluos o carentes de consecuencias jurídicas.

136. Bajo esta perspectiva, la obligación impuesta a las autoridades regulatorias de informar a la Superintendencia de Industria y Comercio los proyectos de acto administrativo que puedan tener incidencia sobre la libre competencia no puede entenderse como una carga meramente formal o potestativa. Por el contrario, constituye el mecanismo diseñado por el Legislador para materializar el mandato constitucional de protección de la libre competencia económica previsto en el artículo 333 superior, así como la función estatal de intervención económica contemplada en los artículos 334 y 150 numeral 21 de la Carta.

137. Una interpretación según la cual las autoridades regulatorias disponen de un amplio margen discrecional para decidir si someten o no un proyecto regulatorio al trámite de abogacía de la competencia, aun cuando este pueda generar efectos sobre los mercados en los términos definidos por el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015, vaciaría de contenido las competencias atribuidas por el Legislador a la SIC como autoridad nacional de protección de la competencia. En efecto, el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 perdería eficacia práctica si la autoridad encargada de expedir la regulación pudiera sustraerse libremente del deber de consulta en aquellos eventos para los cuales el propio ordenamiento definió expresamente la existencia de una potencial incidencia sobre la competencia.

138. Esta conclusión se refuerza al observar que el reglamento no solo estableció la obligación de informar los proyectos que encuadren en los supuestos del artículo

[26] Sobre el principio de efecto útil de las normas ver: (i) Corte Constitucional, sentencia C-499 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, (ii) Corte Constitucional, sentencia C-569 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, (iii) Consejo de Estado, sentencia del 15 de mayo de 2014, rad. 05001-23-31-000-2011-00462-01(44544) C.P. Enrique Gil Botero, ente otras.

2.2.2.30.3, sino que además reguló de manera detallada: (i) las autoridades obligadas a efectuar la remisión; (ii) la información que debe acompañar la solicitud; (iii) los términos para rendir concepto; (iv) la constancia que debe quedar en el acto administrativo; y (v) un catálogo taxativo de excepciones al deber de informar. La existencia misma de estas excepciones expresamente previstas confirma que la regla general es la obligatoriedad del trámite. De lo contrario, la consagración de causales específicas de exoneración resultaría innecesaria y carente de sentido normativo.

139. Particular relevancia tiene, además, la redacción del artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015, conforme al cual deberá informarse a la SIC todo proyecto regulatorio que pueda tener incidencia sobre la libre competencia, «independientemente del objetivo constitucional o legal que persiga». Esta expresión revela una voluntad inequívoca de evitar que las autoridades excluyan unilateralmente la aplicación del mecanismo de abogacía bajo el argumento de que la regulación persigue finalidades distintas a la protección de la competencia, tales como objetivos sociales, ambientales, sanitarios, laborales o de política pública sectorial. Precisamente porque la intervención estatal puede perseguir múltiples finalidades legítimas, el ordenamiento previó la participación técnica de la autoridad de competencia para identificar, valorar y advertir los posibles efectos que esas medidas pueden generar sobre la estructura o dinámica competitiva de los mercados.

140. En ese sentido, el efecto útil de las disposiciones citadas exige entender que la valoración inicial acerca de la potencial incidencia sobre la competencia debe efectuarse de manera objetiva y a partir de los criterios materiales establecidos en el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015, no mediante apreciaciones subjetivas que terminen convirtiendo la excepción en regla. De admitirse lo contrario, se produciría una interpretación que neutralizaría la finalidad preventiva de la abogacía de la competencia, impediría el ejercicio oportuno de las funciones asignadas a la SIC y frustraría el propósito perseguido por la Ley 1340 de 2009 de fortalecer las herramientas institucionales destinadas a la protección de la libre competencia económica.

141. Así, para preservar el efecto útil de los artículos 7 de la Ley 1340 de 2009 y 2.2.2.30.1 a 2.2.2.30.10 del Decreto 1074 de 2015, debe concluirse que todo proyecto regulatorio que razonablemente pueda encuadrarse en las hipótesis previstas en el artículo 2.2.2.30.3 ibidem debe ser sometido al trámite de abogacía de la competencia, salvo que concurra alguna de las excepciones expresas y taxativas contempladas en el artículo 2.2.2.30.4 ibid., las cuales, por su carácter excepcional, son de interpretación restrictiva y deben quedar debidamente motivadas en el respectivo acto administrativo.

142. Al respecto, resulta pertinente precisar que la finalidad de este mecanismo no consiste en otorgar a la SIC una facultad de coadministración o un poder de veto regulatorio, pues su concepto no es vinculante. Su propósito es garantizar que, antes de la adopción de medidas regulatorias potencialmente restrictivas de la competencia,

exista una evaluación técnica especializada que permita identificar riesgos, ponderar alternativas regulatorias y mejorar la calidad de la intervención estatal. Por ello, privar a la SIC de la posibilidad de pronunciarse mediante una interpretación amplia de las excepciones o una interpretación restrictiva de los eventos sometidos al trámite conduciría a desnaturalizar la función misma de la abogacía de la competencia y a privar de eficacia material el diseño institucional previsto por el Legislador para la protección *ex ante* de la libre competencia económica[27].

143. Ahora bien, es importante señalar que esta Corporación se ha pronunciado en varios casos frente a la importancia del requisito de abogacía de la competencia, para indicar que cuando es necesario su agotamiento, la omisión es causa para anular los actos administrativos al configurarse la expedición irregular del acto acusado.

144. Esto puede advertirse en casos como el de sentencia de 14 de junio de 2023[28] proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del proceso radicado 11001032600020180016400 (62492). En esa oportunidad se demandó el Decreto 570 de 2018[29], al que se acusó de expedición irregular porque el Ministerio de Minas y Energía no cumplió adecuadamente el trámite de abogacía de la competencia previsto en el artículo 7.° de la Ley 1340 de 2009. Según la demanda, aunque el Ministerio respondió negativamente el cuestionario de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), no justificó técnicamente esas respuestas y desatendió las observaciones realizadas por dicha entidad.

145. En esa ocasión la entidad respondió el cuestionario de manera formal, pero sin respaldar sus respuestas mediante los estudios exigidos por la normativa sobre los efectos competitivos de la regulación, pero la SIC advirtió que el proyecto de decreto podía generar un tratamiento diferenciado para ciertos proyectos de generación de energía renovable, lo que sugería un posible impacto en la libre competencia. Posteriormente, la SIC insistió en que el Ministerio debía efectuar un análisis de fondo para determinar si era necesario remitir formalmente el proyecto a esa entidad y el Ministerio respondió que no existía afectación a la competencia porque el proyecto estaba dirigido a la generación de energía en general y no excluía a los agentes tradicionales del mercado.

---

[27] Al respecto ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiséis (2026), proferida en el radicado 11001 03 24 000 2015 00395 00, con ponencia del Consejero Carlos Fernando Mantilla Navarro. En esa providencia se dijo que: «… al margen de la entidad que expida la regulación, la obligación descrita consiste en poner en conocimiento de la SIC, en su condición de autoridad única de competencia, el borrador del acto administrativo, pues la garantía para los administrados radica en que de manera anticipada se efectúe una verificación del contenido material de la futura disposición, con el objeto de que no se generen situaciones jurídicas nuevas que desemboquen en problemas o afectaciones de la libre competencia económica.». Ver también: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del tres (3) de septiembre de dos mil veintiséis (2026), rad. 11001 03 24 000 2017 00292 00, C.P. Carlos Fernando Mantilla Navarro.

[28] Con ponencia del consejero Guillermo Sánchez Luque.

[29] «Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con los lineamientos de política pública para la contratación a largo plazo de proyectos de generación de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones».

146. En ese caso, esta Corporación recordó que la expedición irregular de un acto administrativo se configura cuando la Administración omite una formalidad sustancial exigida por la ley para su formación y expedición; de acuerdo con ello concluyó que el trámite de abogacía de la competencia no se satisface simplemente respondiendo el cuestionario elaborado por la SIC dado que la normativa exige que cada respuesta esté respaldada por estudios y análisis técnicos que justifiquen la conclusión adoptada por la entidad reguladora. Además, al revisar la memoria justificativa del proyecto, el Ministerio de Minas y Energía respondió negativamente las preguntas del cuestionario, pero dejó sin diligenciar los espacios destinados a explicaciones y observaciones. Esto evidenció que no aportó los fundamentos exigidos por la regulación ni acreditó la realización de estudios técnico-económicos que respaldaran sus respuestas. Debido a esa omisión, el Ministerio no podía concluir válidamente que el proyecto carecía de efectos sobre la libre competencia. En consecuencia, también quedó afectada la decisión de no remitir el proyecto a la Superintendencia de Industria y Comercio para que emitiera el concepto correspondiente.

147. La sentencia agregó que, aunque la Superintendencia Delegada para la Protección de la Competencia había advertido previamente sobre algunos aspectos del proyecto que podrían afectar la competencia económica, dicha comunicación no reemplazaba el procedimiento legalmente previsto ni podía considerarse el concepto previo exigido por la ley. El trámite establecido debía cumplirse integralmente. Por ello, la Corporación concluyó que se desconocieron formalidades esenciales para la expedición del acto administrativo y declaró la nulidad del Decreto 570 de 2018.

148. En el caso que nos ocupa, estima la Sala que el Decreto demandado tenía la potencialidad de incidir en las condiciones de competencia del mercado asegurador asociado a las rentas vitalicias, dado el impacto económico que se generó en el sector tal como sostuvo la Procuraduría General de la Nación, quien se pronunció en ese trámite administrativo a través de Oficio 26 de noviembre de 2025[30] DCTS - 13898 y dirigido al ministro de Hacienda en el que, frente al proyecto de acto administrativo, entre otras observaciones, advirtió que **dicho cambio podría afectar las reservas técnicas, incrementar el valor de las rentas vitalicias y elevar el costo del seguro previsional, por lo que debían revisarse las proyecciones actuariales del posible aumento del seguro previsiona**l; además, solicitó evaluar alternativas para mantener el equilibrio técnico del sistema, proteger la estabilidad del seguro previsional y garantizar que las decisiones normativas continúen favoreciendo el acceso de los afiliados a una pensión. Veamos:

> «La propuesta normativa plantea sustituir el parámetro de deslizamiento por un valor equivalente al 35% del promedio de la inflación de los últimos diez años. Lo cual, tiene implicaciones directas en el aseguramiento y el sistema de Ahorro Individual con Solidaridad.
>
> Desde sus competencias constitucionales y legales encaminadas a proteger los

[30] Archivo «046_46_MemorialWeb_Otro-7Cartaremisoriar.pdf».

derechos de los afiliados y pensionados, esta Delegada advierte que **dicho cambio podría afectar las reservas técnicas, incrementar el valor de las rentas vitalicias y elevar el costo del seguro previsional**. Por lo anterior, se solicita de manera respetuosa la remisión de los estudios técnicos que sustentan esta propuesta, así como las observaciones formuladas por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF y el concepto emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia, en las mesas de trabajo que se debieron realizar para concertar este proyecto normativo.

Adicional, con la modificación propuesta es necesario revisar las implicaciones que este cambio normativo podría tener respecto del saldo mínimo de la cuenta de ahorro individual, que un afiliado debería tener para adquirir el derecho a una renta vitalicia, por lo cual, es necesario validar que la medida no afecte la cobertura pensional y **en el mismo sentido revisar las proyecciones actuariales del posible aumento del seguro previsional.**

El capital requerido para financiar una renta vitalicia con la normatividad vigente equivalente a un salario mínimo es de aproximadamente 349 millones de pesos. Con la modificación normativa propuesta, dicho valor aumentaría a cerca de 446 millones de pesos. Esto implicaría que todos los afiliados cuyo capital supere los 349 millones, pero sea inferior a 446 millones y que adicionalmente no cuenten con las 1.150 semanas de cotización exigidas para acceder a la Garantía de Pensión Mínima, perderán la posibilidad de obtener la pensión de vejez.

[…]

El ajuste planteado puede afectar el mecanismo de control de saldos previsto en el artículo 81 de la Ley 100 de 1993 y en la Resolución 3099 de 2013, el cual ha sido fundamental para permitir el traslado a rentas vitalicias de personas con pensiones cercanas al salario mínimo. **La modificación del parámetro elevaría el capital necesario para financiar una pensión mínima, lo que podría limitar el traslado a renta vitalicia para afiliados con saldos reducidos y disminuir la eficacia del control de saldos que actualmente viabiliza dicha transición.**
En consecuencia, cualquier cambio debería incorporar un régimen de transición claro y garantizar que las AFP puedan aplicar el control de saldos sin generar riesgos jurídicos frente a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

En este contexto, se estima necesario realizar una revisión integral del proyecto de decreto para asegurar la protección efectiva del pensionado, fortalecer los mecanismos de aseguramiento y preservar la coherencia con los principios constitucionales que orientan el sistema de seguridad social en Colombia.

Por lo expuesto, se requiere realizar un análisis integral de los impactos de la medida, a fin de asegurar que los derechos fundamentales de los pensionados no se vean comprometidos. Así mismo, se considera conveniente evaluar alternativas que permitan mantener **el equilibrio técnico del sistema, proteger la estabilidad del seguro previsional y garantizar que las decisiones normativas continúen favoreciendo el acceso de los afiliados a una pensión**.»

149. Igualmente, es de suma importancia, el documento «CONSIDERACIONES TÉCNICAS SOBRE DOCUMENTO QUE ACOMPAÑA DEMANDA DE NULIDAD CONTRA EL DECRETO 1485 DE 2025» suscrito por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación

Financiera – URF- de 13 de junio de 2026[31], allegado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público citado en el acápite anterior, en el que se hacen precisiones sobre la incidencia del Decreto demandado en el mercado de las aseguradoras frente a las rentas vitalicias. Allí se precisó que, bajo el esquema anterior, **una proporción significativa del deslizamiento era absorbida por el Estado** y con la modificación introducida por el Decreto 1485 de 2025, **una mayor proporción del crecimiento salarial es reconocida dentro de la fórmula normativa, trasladando parte de la carga financiera hacia los agentes privados**. Se explicó que «[…] en escenarios de crecimiento moderado del salario mínimo, donde **la participación estatal puede reducirse hasta en veinte puntos porcentuales respecto del esquema previo**». Eso con sus consideraciones técnicas sobre el Decreto 1485 de 2025».

150. De este se destacan los siguientes apartes donde la entidad evidencia que, bajo el esquema anterior, una proporción significativa del deslizamiento era absorbida por el Estado y con la modificación introducida por el Decreto 1485 de 2025, una mayor proporción del crecimiento salarial es reconocida dentro de la fórmula normativa, trasladando parte de la carga financiera hacia los agentes privados. Esto como se indica a continuación:

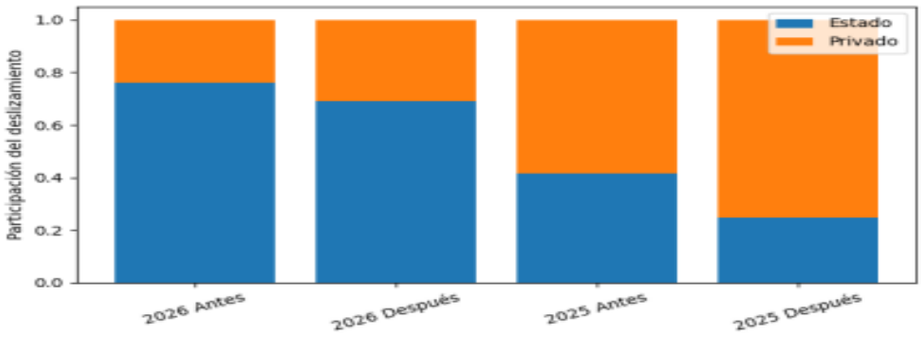
> «2. Consideraciones técnicas actuariales sobre los impactos de la modificación del parámetro de deslizamiento - Análisis de la redistribución de cargas derivada de la modificación del parámetro de deslizamiento del salario mínimo
> 1. Resumen ejecutivo
> El Decreto 1485 de 2025 modificó el parámetro utilizado para reconocer el crecimiento estructural de los salarios dentro de la metodología de cálculo aplicable al sistema pensional. En particular, el parámetro pasó de 0,39% a 1,99%, lo que generó una modificación en la distribución de las cargas asociadas al denominado deslizamiento del salario mínimo.
> Desde la definición establecida en el concepto remitido por la DGRESS y realizado por ANIF, el deslizamiento del salario mínimo corresponde a la diferencia entre el crecimiento observado de este y los fundamentos macroeconómicos representados por la inflación y la productividad laboral. Desde una perspectiva económica, dicho componente representa el crecimiento salarial que excede la evolución esperada de los precios y de la capacidad productiva de la economía. No obstante, debe tenerse en cuenta lo definido en el anterior numeral donde se establece que el salario mínimo incorpora otras variables adicionales.
> Los resultados muestran que el cambio normativo no altera el valor nominal del salario mínimo ni el crecimiento efectivo de los salarios, pero sí modifica la forma en que dicho crecimiento se distribuye entre los diferentes financiadores del sistema**. Bajo el esquema anterior, una proporción significativa del deslizamiento era absorbida por el Estado. Con la modificación introducida por el Decreto 1485 de 2025, una mayor proporción del crecimiento salarial es reconocida dentro de la fórmula normativa, trasladando parte de la carga financiera hacia los agentes privados.**
> **Los efectos resultan especialmente relevantes en escenarios de crecimiento moderado del salario mínimo, donde la participación estatal puede reducirse hasta en veinte puntos porcentuales respecto del esquema previo**.
> […]
>
> 2.2 Interpretación económica del deslizamiento
> El deslizamiento constituye un mecanismo redistributivo implícito. Cuando el salario mínimo crece por encima de la inflación y la productividad:

[31] Archivo «084_84RECIBEMEMORIAL_MEMORIAL03902026Cont.pdf». Folios 29 y s.s. del documento PDF. Opción «Visualizar expediente» Expediente digitalizado SAMAI.

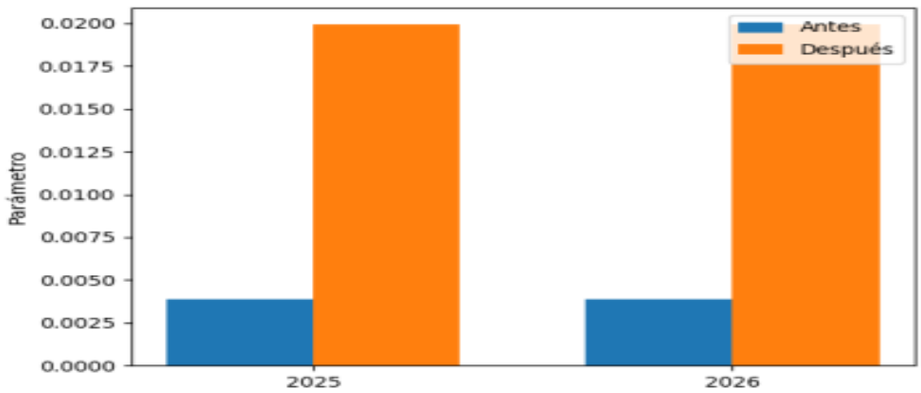
• aumentan las bases de cotización;
• aumentan las obligaciones futuras del sistema;
• aumentan los subsidios implícitos asociados a beneficios indexados.

La pregunta regulatoria relevante consiste en determinar quién absorbe dicho incremento y cuáles son las órdenes de magnitud de las cargas que se derivan de él.

3. Metodología
Para tal fin, se construyen cuatro escenarios:
• Escenario 1: 2026 – Decreto 036 de 2015.
• Escenario 2: 2026 – Decreto 1485 de 2025.
• Escenario 3: 2025 – Decreto 036 de 2015.
• Escenario 4: 2025 – Decreto 1485 de 2025.
Para todos los casos se mantienen constantes:
• Inflación;
• productividad;
• parámetros actuariales;
• población cubierta;
• estructura de beneficios.
De esta forma, cualquier diferencia observada corresponde exclusivamente al cambio normativo.
4. Resultados
4.1 Hallazgos principales
1. El parámetro normativo aumenta de 0,39% a 1,99%, multiplicándose aproximadamente por cinco.
2. Este incremento aumenta la porción del crecimiento salarial reconocida dentro de la fórmula normativa.
3. Como consecuencia, disminuye la fracción del deslizamiento atribuible al Estado y aumenta la participación asumida por los agentes privados.
4. El efecto redistributivo de la modificación es particularmente relevante en escenarios de crecimiento salarial moderado, como el observado para la fijación del salario mínimo en 2025. No obstante, incluso en escenarios de crecimiento salarial más elevado, como el proyectado para 2026, el estado continúa asumiendo una participación significativa de deslizamiento.



Gráfica 1. Redistribución de cargas entre Estado y privados.



Gráfica 2. Cambio normativo en el parámetro de deslizamiento.

[:..] » (Negrilla y subrayas de la Sala)

151. De acuerdo con lo anterior, surge una potencial incidencia del Decreto 1485 en el mercado de las aseguradoras que operan el ramo de rentas vitalicias, dado que la modificación del parámetro de deslizamiento del salario mínimo no constituyó una mera precisión técnica ni una simple actualización normativa, como lo señalaron las entidades demandadas, sino un cambio sustancial en la distribución de las cargas financieras del sistema.

152. Como quedó evidenciado en las consideraciones técnicas allegadas por la propia URF, bajo el esquema anterior una proporción significativa del deslizamiento era asumida por el Estado, mientras que el nuevo modelo trasladó una fracción considerablemente mayor de esa carga financiera a los agentes privados, modificando de manera sustancial las condiciones económicas y actuariales bajo las cuales las aseguradoras desarrollan su actividad en el mercado de las rentas vitalicias.

153. La Sala advierte que la redistribución de riesgos y obligaciones introducida por el decreto demandado tiene, cuando menos, la potencialidad de incidir en las condiciones de competencia del mercado asegurador. En efecto, el traslado de una mayor carga económica y actuarial a las aseguradoras podría traducirse en mayores exigencias financieras, patrimoniales y técnicas para la oferta de productos asociados a rentas vitalicias y seguros previsionales, circunstancia que encuadra, de manera

preliminar, en algunos de los supuestos contemplados en el cuestionario adoptado por la Superintendencia de Industria y Comercio para identificar posibles incidencias regulatorias sobre la libre competencia. Así, sin que en esta fase procesal corresponda establecer la materialización efectiva de tales efectos, si se observa que la modificación regulatoria era susceptible de generar condiciones diferenciadas de participación para los agentes económicos que concurren en este mercado, circunstancia suficiente para suscitar un examen especializado por parte de la autoridad de competencia.

154. Este escenario activaba el deber de adelantar el análisis de impacto sobre la libre competencia y, de ser procedente, remitir el proyecto a la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de la abogacía de la competencia, en los términos previstos por el artículo 7.° de la Ley 1340 de 2009.

155. Asimismo, la regulación demandada encuadraba dentro de varios de los supuestos previstos en el cuestionario adoptado por la SIC mediante la Resolución 44649 de 2010, particularmente aquellos relacionados con la imposición de condiciones que incrementan los costos de operación y alteran la capacidad competitiva de los agentes económicos; esto porque el aumento del capital requerido para financiar rentas vitalicias y la necesidad de asumir una mayor porción del deslizamiento salarial implican mayores exigencias patrimoniales, actuariales y de reservas técnicas para las aseguradoras.

156. Esas nuevas condiciones regulatorias exhiben, *prima facie*, la potencialidad de incidir en las condiciones de acceso y permanencia en el segmento del mercado asegurador vinculado a las rentas vitalicias y al seguro previsional, en la medida en que podrían incrementar las exigencias financieras, patrimoniales y técnicas asociadas a la asunción de los riesgos derivados del mecanismo adoptado. En tal sentido, la medida regulatoria no aparece como indiferente desde la perspectiva de la libre competencia, pues era susceptible de generar condiciones diferenciadas entre los agentes que concurren en dicho mercado, atendiendo a su capacidad para absorber las nuevas cargas económicas y actuariales. Así, sin que en esta etapa procesal corresponda afirmar la materialización efectiva de tales efectos, la Sala advierte que la modificación introducida por el decreto demandado podía tener incidencia en la estructura competitiva del sector y en las posibilidades reales de participación de los distintos oferentes, circunstancia que tornaba relevante la evaluación especializada prevista en el régimen de abogacía de la competencia.

157. A partir de los elementos de convicción allegados al proceso y de la confrontación de las normas que regulan el trámite de abogacía de la competencia con el Acto acusado, la Sala advierte, en esta fase cautelar, que el decreto demandado presentaba la aptitud suficiente para incidir en las condiciones de competencia del mercado asegurador relacionado con las rentas vitalicias. La modificación de la distribución de riesgos y obligaciones entre el Estado y las aseguradoras, junto con las consecuencias económicas y actuariales que de ella podían derivarse, constituían

circunstancias objetivamente relevantes para efectos del análisis previsto en el régimen de abogacía de la competencia. En consecuencia, la eventual incidencia competitiva de la medida exigía una valoración técnica y sustancial que permitiera determinar la necesidad de someter el proyecto regulatorio al conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio. Bajo esta perspectiva, la ausencia de un estudio suficientemente fundamentado sobre tales efectos y la omisión del respectivo escrutinio por parte de la autoridad especializada configuran, preliminarmente, un cuestionamiento serio respecto de la regularidad del procedimiento de formación del acto acusado, conforme a los criterios desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación.

158. En ese contexto, y ante la persistencia del riesgo de que continúen produciéndose efectos potencialmente lesivos para la libre competencia económica y la estructura del mercado mientras se adopta una decisión definitiva sobre la legalidad del acto acusado, la Sala considera acreditado el presupuesto de apariencia de buen derecho (fumus boni iuris), requisito que torna procedente el decreto de la medida cautelar solicitada.

159. Con fundamento en las consideraciones desarrolladas a lo largo de esta providencia, los demás integrantes de la Sala de Subsección estiman procedente acceder a la medida cautelar promovida por ASULADO Compañía de Seguros de Vida S.A., por cuanto, en esta etapa preliminar del proceso, se encuentran satisfechos los presupuestos previstos en el artículo 231 del CPACA. En efecto, se advierte, *prima facie*, una vulneración manifiesta de la norma invocada como transgredida y, de igual manera, la necesidad de adoptar una protección provisional encaminada a salvaguardar el objeto del litigio y garantizar la eficacia de la decisión que se adopte al culminar el proceso.

160. En consecuencia, mientras permanezcan vigentes los efectos de la suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025, recobrará aplicación el régimen jurídico anterior contenido en el Decreto 036 de 2015, situación que se mantendrá hasta tanto se profiera la decisión definitiva dentro del presente asunto.

161. En mérito de lo expuesto, la Sala

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR el auto del 13 de mayo de 2026, proferido dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo señalado en precedencia.

SEGUNDO. **REVOCAR** el auto de 17 de junio de 2026 a través del cual se negó la medida cautelar solicitada por ASULADO Compañía de Seguros de Vida S.A. dentro del proceso de la referencia.

TERCERO. DECRETAR la medida cautelar de suspensión provisional de la totalidad

del Decreto 1485 de 2025 «por el cual se sustituye el Título 17 del libro 2 parte 2 "Mecanismo de cobertura de deslizamiento del salario mínimo" del Decreto 1833 de 2016, por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones» por el presunto desconocimiento del artículo 7.° de la Ley 1340 de 2009, que establece la abogacía de la competencia ante la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo señalado en la parte motiva.

PARÁGRAFO: Mientras permanezcan vigentes los efectos de la suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025, recobrará aplicación el régimen jurídico anterior contenido en el Decreto 036 de 2015.

CUARTO. NOTIFICAR este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado a las demandantes, el ministro de Hacienda y Crédito Público y al ministro de Trabajo.

QUINTO. Ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Trabajo que se publique este proveído en la página web de las entidades.

SEXTO. Por intermedio de la Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación, en firme la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Firmado electrónicamente

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los consejeros de Estado en sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley y el art. 186 del CPACA.