



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

**JUZGADO CINCUENTA Y DOS (52) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

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

Acción : **Tutela**
Radicación : **11001-33-42-052-2026-00187-00**
Accionante : **Skandia S.A., Porvenir S.A., Colfondos S.A. y
Protección S.A.**
Accionada : **Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Ministerio del Trabajo**
Asunto : **Auto admite acción de tutela y resuelve medida
provisional**

I. ANTECEDENTES

Recibida por reparto, se procede a decidir sobre la admisión de la acción de tutela presentada por Skandia S.A., Porvenir S.A., Colfondos S.A. y Protección S.A., y como agentes oficiosos de los afiliados y pensionados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo.

La parte actora solicita el decreto de una medida provisional consistente en ordenar la suspensión inmediata de la exigibilidad y aplicación de los términos previstos en los artículos 2.2.2.5.2. y 2.2.2.6.2. del Decreto 0415 de 2026, con el fin de evitar la consumación de un perjuicio irremediable derivado del traslado inmediato de los recursos del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

II. CONSIDERACIONES

El Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 7, a través del cual se reglamentó el procedimiento para el trámite de la Acción de Tutela, establece el mecanismo para

invocar y aplicar medidas provisionales, mediante las cuales se busca proteger los derechos que se invocan como vulnerados.

La norma en comento fija que, el Juez puede decretar medidas provisionales, a petición de parte o de manera oficiosa, ello, cuando existe un peligro grave e inminente.

Para mayor comprensión, el artículo 7 ibidem, afirma:

“(...) Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el Juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o lo vulnere. Sin embargo, a petición de parte o de oficio se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución para evitar perjuicios ciertos o inminentes al interés público. En todo caso el Juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante (...)”.

Por su parte, la Corte Constitucional determinó que procede el decreto de medidas cautelares provisionales cuando: **i) Estas resultan necesarias para evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se concrete en una vulneración** o; **ii) Constatada la ocurrencia de una violación, será imperioso precaver su agravación¹** (Negrilla del Despacho).

Así mismo, dicha corporación señaló que existe diferencias relevantes entre la medida provisional de la acción de tutela y las medidas cautelares del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, que resultan cruciales al momento de efectuar el juicio de efectividad del mecanismo judicial alternativo existente de cara a la protección de los derechos. Estas diferencias son:

i. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho con medidas cautelares debe presentarse mediante apoderado judicial y su procedimiento está sujeto a formalidades procesales, mientras que la acción de tutela por su carácter informal no solo no requiere de apoderado judicial, sino que tampoco está regulada por estrictas formas procesales.

ii. Generalmente, la medida cautelar requiere que el solicitante preste caución para que se otorgue el derecho, mientras que la acción de tutela permite que el juez implemente medidas provisionales de protección sin necesidad de que el actor preste caución.

iii. La medida cautelar es una protección transitoria del derecho, en tanto que la acción de tutela puede ser también un mecanismo de protección definitiva del derecho.

iv. Incluso cuando la medida cautelar es de urgencia en los términos del artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 en la cual se prescinde del trámite de notificación de la otra

¹ Corte Constitucional A-258/13. M.P.A. Rojas.

parte y puede ordenarse de manera previa a la notificación del auto admisorio, existe aún la condición de prestarse caución, carga adicional que no implica la tutela”.

En esos términos, las diferencias que se anotan permiten al juez de tutela determinar si en un caso concreto, posterior al estudio de las circunstancias subjetivas (la condición del sujeto involucrado), objetivas (el contenido de la pretensión) y otras particulares del caso, el mecanismo de control de nulidad y restablecimiento del derecho con la solicitud de medidas cautelares es idóneo y eficaz para la protección de los derechos que invoca la parte actora como vulnerados.

III. CASO CONCRETO

Este Juzgado no accederá al decreto de la medida provisional solicitada por el Carlos Gustavo Arrieta Padilla, quien actúa como apoderado judicial de Skandia S.A., Porvenir S.A., Colfondos S.A. y Protección S.A., en nombre propio y como agentes oficiosos de los afiliados y pensionados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad – RAIS, al encontrarse que:

- a) La acción de tutela se resuelve en esta instancia dentro de un término célere, razón por la cual la espera por la decisión de fondo no resulta desproporcionada. Adicionalmente, durante el trámite de la presente acción constitucional, el Despacho conserva la potestad de adoptar las determinaciones que estime pertinentes, de encontrarse acreditados los presupuestos constitucionales que así lo justifiquen.
- b) La solicitud de medida provisional no satisface el criterio de necesidad e impostergabilidad, en tanto no se acreditan de manera concreta e inmediata las circunstancias que permitan concluir la configuración de un perjuicio irremediable que haga indispensable la adopción urgente de la medida solicitada.
- c) De manera fundamental, debe señalarse que los Juzgados Administrativos carecen de competencia para suspender, inaplicar o dejar sin efectos normas de carácter general, tales como decretos reglamentarios expedidos por el Gobierno Nacional. La pretensión provisional formulada se dirige, en esencia, a suspender la aplicación de los artículos 2.2.2.5.2. y 2.2.2.6.2. del Decreto 0415 de 2026, lo cual constituye un control de legalidad de actos

administrativos de contenido general, competencia que corresponde de manera exclusiva al Consejo de Estado, máxime cuando es precisamente ante dicha Corporación que se adelanta el trámite judicial relacionado con la validez del mencionado decreto.

- d) En tal sentido, acceder a la medida provisional solicitada implicaría desconocer el reparto constitucional y legal de competencias, así como invadir una órbita funcional reservada a la jurisdicción competente para el control abstracto de legalidad de los actos administrativos de carácter general.
- e) Así las cosas, el Despacho no avizora la configuración de un perjuicio irremediable que habilite la concesión de la medida provisional pretendida, ni la posibilidad jurídica de adoptarla dentro del marco competencial propio de esta autoridad judicial.

En cuanto a la agencia oficiosa dentro de la acción de tutela, la Corte Constitucional² ha establecido dos requisitos para que una persona pueda constituirse como agente oficioso:

“(…) (i) se impone la exigencia de invocar la condición de agente oficioso; y (ii) se requiere que la persona titular de los derechos fundamentales presuntamente conculcados se encuentre en circunstancias que le impidan actuar directamente.

26. En relación con el primer requisito consistente en verificar la manifestación por parte del agente oficioso de actuar en tal calidad, la jurisprudencia constitucional ha establecido que dicha verificación no se exige de forma estricta, en la medida en que se ha aceptado la legitimación del agente oficioso siempre y cuando de los hechos y de las pretensiones se haga evidente que actúa como tal [66]. Y, con respecto al segundo requisito, se exige verificar que se *“presente una circunstancia de indefensión o impedimento del afectado que le imposibilite recurrir a los mecanismos existentes para buscar por sí mismo la protección de sus derechos”* [67] o *“cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”* [68].

27. Por último, esta corporación ha señalado que, en virtud de los requisitos de referencia establecidos en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, *“una de las principales diferencias de este instituto en el régimen procesal de la acción de tutela frente a lo que ocurre en la generalidad de los procesos judiciales, es que no se exige que la persona agenciada ratifique el amparo constitucional ante el juez de la causa, lo que se explica por la informalidad que rige este trámite y por la circunstancia de que la protección que se busca debe operar de forma preferente y sumaria”*[69].

28. De esta manera, aunque la ratificación por parte del agenciado no es un requisito para facultar la actuación del agente oficioso en materia de tutela, cuando ella se presenta, tal circunstancia convalida la gestión adelantada por el agente y, en consecuencia, le otorga legitimación en la causa por activa [70].”

² Sentencia T-461 de 2021.

Por lo cual el Despacho observa que los accionantes —Skandia S.A., Porvenir S.A., Colfondos S.A. y Protección S.A.— afirman actuar como agentes oficiosos de los afiliados y pensionados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), sin que del escrito de tutela se desprenda:

- La identificación individual o determinable de las personas cuyos derechos fundamentales se dicen amenazados o vulnerados.
- La exposición concreta de las circunstancias que les impiden ejercer directamente la acción de tutela.
- Prueba alguna que permita inferir una situación de indefensión, imposibilidad material o jurídica que justifique la agencia oficiosa alegada.

En tal sentido, no basta la invocación genérica de la afectación de un grupo indeterminado de afiliados o pensionados, tratándose de derechos fundamentales cuya titularidad es individual y personal, máxime cuando no se acredita que dichas personas se encuentren imposibilitadas para acudir directamente ante la jurisdicción constitucional.

Por lo anterior, este Despacho considera necesario requerir a la parte actora para que, dentro del término que se señale:

- acredite de manera suficiente la legitimación en la causa por activa bajo la figura de la agencia oficiosa, indicando las circunstancias específicas que impiden a los presuntos titulares de los derechos ejercer directamente la acción de tutela, y
- allegue, de estimarlo pertinente, ratificación expresa de los afiliados o pensionados supuestamente agenciados, con el fin de convalidar la gestión adelantada.

Lo anterior, so pena de declarar la improcedencia de la acción de tutela, por falta de legitimación en la causa por activa, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional aplicable.

Por consiguiente, al reunir los requisitos de ley, este Juzgado,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de medida provisional presentada por Skandia S.A., Porvenir S.A., Colfondos S.A. y Protección S.A., en nombre propio, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ADMITIR la acción de tutela que promueve **Skandia S.A., Porvenir S.A., Colfondos S.A. y Protección S.A.**, para la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, "a la propiedad", al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, presuntamente, vulnerados por **el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo.**

TERCERO: NOTIFICAR el presente auto a las **accionadas**, por conducto de sus representantes legales, o quienes hagan sus veces, para que en el término de **dos (2) días** ejerzan su derecho de defensa y contradicción, además de allegar las pruebas que pretenda hacer valer.

CUARTO: REQUERIR a las accionadas, por conducto de sus representantes legales, o quienes hagan sus veces, para que, en el término de **dos (2) días** se sirvan rendir un informe escrito sobre los hechos que motivan la presente acción de conformidad con el artículo 19 del Decreto Ley 2591 de 1991, aportando las pruebas que pretendan hacer valer y que se encuentren en su poder.

Adviértase que la no rendición del informe dentro del plazo fijado generará los efectos previstos en el artículo 20 del decreto precitado.

QUINTO: ORDENAR a las accionadas enviar paralelamente el informe que rindan, al correo electrónico que reportó la parte actora en el escrito de tutela, cgarrieta@amya.com.co ; yvillaquiran@amya.com.co ; cliente@skandia.com.co ; notificacionjudiciales@porvenir.com.co ; procesosjudiciales@colfondos.com.co y accioneslegales@proteccion.com.co (consec.001 p.40).

SEXTO: REQUERIR al profesional del derecho **Carlos Gustavo Arrieta Padilla** para que, en el término de **DOS (2) DÍAS**, siguientes a la notificación del presente auto:

- Acredite de manera suficiente la legitimación en la causa por activa bajo la figura de la agencia oficiosa, indicando las circunstancias específicas

que impiden a los presuntos titulares de los derechos ejercer directamente la acción de tutela, y

- Allegue, de estimarlo pertinente, ratificación expresa de los afiliados o pensionados supuestamente agenciados, con el fin de convalidar la gestión adelantada.

SÉPTIMO: ORDENAR a Skandia S.A., Porvenir S.A., Colfondos S.A. y Protección S.A que, en el término de dos (2) días, contados a partir de la notificación del presente auto, publique copia de la demanda y del presente auto en la página web de la respectiva Entidad, con el fin de **informar y comunicar** a los terceros interesados para que, en el término de **dos (2) días**, puedan intervenir y ejercer su derecho de defensa y contradicción.

OCTAVO: REQUERIR al señor **Carlos Gustavo Arrieta Padilla** para que, dentro del término de **DOS (2) DÍAS** contados a partir de la notificación del presente auto, aporte poder especial para interponer la presente acción constitucional, además de las pruebas mencionadas.

Lo anterior, en razón a que las pruebas y los poderes mencionados, no se evidencian en el escrito de la presente acción.

Se le advierte al abogado **Carlos Gustavo Arrieta Padilla** que si no procede en el sentido indicado ese aspecto afectaría el presupuesto procesal de la legitimación en la causa por activa, tal como lo señala la Corte Constitucional.

Al respecto:

“21. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el apoderamiento judicial en materia de tutela, esta Corporación ha precisado que i) es un acto jurídico formal, por lo cual debe realizarse por escrito; ii) se concreta en un escrito, llamado poder que se presume auténtico; iii) debe ser un poder especial; iv) **el poder conferido para la promoción o para la defensa de los intereses en un determinado proceso no se entiende conferido para instaurar procesos diferentes, así los hechos que le den fundamento a estos tengan origen en el proceso inicial**; v) el destinatario del acto de apoderamiento sólo puede ser un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional.[21]

22. De igual forma, la Corte ha enfatizado que cuando la acción de tutela se ejerce mediante representante judicial, es necesario que tenga la calidad de abogado inscrito; así lo ha manifestado esta Corporación en otras decisiones, al advertir que “que cuando una persona actúa por medio de mandatario judicial, las circunstancias procesales cambian, por cuanto en este evento, se hace necesario acompañar a la demanda el poder por medio del cual se actúa, so

pena de infracción al régimen de la acción de tutela y al del ejercicio de la profesión de abogado"[22].

(...)

27. Ahora bien, en aquellos eventos en los cuales la acción de tutela se presentó por intermedio de apoderado judicial, pero el abogado no contaba con poder especial, la jurisprudencia constitucional señaló, como consecuencia jurídica, la improcedencia de la solicitud de amparo por falta de legitimación en la causa por activa." (Negrilla fuera de texto) (Sentencia T 024/19, Corte Constitucional)

NOVENO: Téngase como pruebas los documentos aportados en el escrito de tutela, las cuales serán apreciadas en la oportunidad correspondiente.

DÉCIMO: Líbrense las comunicaciones por el medio más expedito y eficaz.

DÉCIMO PRIMERO: Las respuestas a los requerimientos, las pruebas que pretenda hacer valer y cualquier información pertinente para resolver la presente actuación, deberán remitirse en archivos escaneados completos, claros y ordenados, por medio de la ventanilla virtual de SAMAI, en el siguiente enlace <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/>, cualquier dificultad por favor comunicarse al teléfono del Juzgado fijo 6013532666 extensión 73352.

Notifíquese y cúmplase,

OSCAR JAVIER CAICEDO BOCANEGRA

Juez

DRG

Firmado Por:

Oscar Javier Caicedo Bocanegra

Juez

Juzgado Administrativo

052

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

*Código de verificación: f1ea5d913efff414828286cfe646663a48f1d314427eef2612222fb188129431
Documento generado en 28/04/2026 03:11:00 PM*

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

Bogotá D.C., 27 de abril de 2026

Señor:

JUEZ DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ (Reparto)

E. S. D.

Accionantes: *Skandia S.A., Porvenir S.A., Colfondos S.A. y Protección S.A., en nombre propio y como agentes oficiosos de los Afiliados y Pensionados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).*

Accionados: *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Ministerio del Trabajo.*

Asunto: **Acción de tutela con solicitud de medida provisional** *por violación a los derechos fundamentales a la seguridad social, a la propiedad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.*

CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en calidad de apoderado judicial de (i) **SKANDIA ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS Y DEL COMPONENTE COMPLEMENTARIO DE AHORRO INDIVIDUAL DEL PILAR CONTRIBUTIVO S.A.**; (ii) **SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES, CESANTÍAS Y DEL COMPONENTE COMPLEMENTARIO DE AHORRO INDIVIDUAL PORVENIR S.A.**; (iii) **COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTÍAS – ACCAI**; y (iv) **ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PROTECCIÓN S.A.** (en adelante las “**AFP**”), en nombre propio y en calidad de agentes oficiosos de los afiliados y pensionados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) (en adelante los “**Afiliados y Pensionados**”), de conformidad con el poder especial allegado, respetuosamente formulo **ACCIÓN DE TUTELA CON SOLICITUD DE MEDIDA PROVISIONAL** en contra del **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y del **MINISTERIO DEL TRABAJO** (en adelante, los “**Accionados**”), por la grave vulneración a los derechos fundamentales a la seguridad social, a la propiedad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia con ocasión a la expedición ilegal del Decreto 0415 de 2026, en los siguientes términos:

Contenido

I. HECHOS.....	2
II. SOLICITUDES.....	11
III. FUNDAMENTOS DE DERECHO	13
IV. SOLICITUD DE MEDIDA PROVISIONAL.....	31
V. JURAMENTO.....	34
VI. PRUEBAS.....	34
VII. ANEXOS.....	35
VIII. NOTIFICACIONES.....	36

I. HECHOS

1. Antecedentes normativos:

- 1.1. El 16 de julio de 2024, el Congreso de la República expidió la Ley 2381 de 2024, “*por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común*”, con el propósito de reformar estructuralmente el sistema pensional. Dicha ley busca modificar completamente el Sistema General de Pensiones consagrado en la Ley 100 de 1993.
- 1.2. El 3 de octubre de 2024, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo expedieron el Decreto 1225 de 2024¹, mediante el cual se reglamentó parte de la Ley 2381 en lo relativo a la Oportunidad de Traslado prevista por la Ley 2381 de 2024.
- 1.3. Entre 2024 y 2025, la Ley 2381 de 2024 fue objeto de múltiples demandas de inconstitucionalidad en las que se cuestionó, entre otros aspectos, la compatibilidad de sus disposiciones con los principios constitucionales que rigen la seguridad social, así como su impacto en la sostenibilidad financiera del sistema.
- 1.4. En el marco de dichos procesos, la Corte Constitucional mediante Auto A-841 del 17 de junio de 2025, suspendió provisionalmente la entrada en vigencia de la Ley 2381 de 2024, salvo el parágrafo transitorio del 12 y el artículo 76, relativos a la **Oportunidad de Traslado** entre regímenes pensionales, en los siguientes términos:

“QUINTO. SUSPENDER a partir de la fecha de esta decisión la entrada en vigencia de las normas de la Ley 2381 de 2024 hasta el día hábil siguiente a la fecha en la cual la Sala Plena decida definitivamente sobre la constitucionalidad de dicha ley, salvo lo que se refiere a lo dispuesto en los artículos 12, parágrafo transitorio y 76 de la citada ley. El Congreso de la República, en el marco del trámite legislativo correspondiente, podrá definir un nuevo término de entrada en vigencia integral de la Ley 2381 de 2024” (Destacado fuera del texto original).

- 1.5. Para efectos de entender de qué trata la Oportunidad de Traslado, es importante tener en cuenta que en el Régimen General de Pensiones consagrado en la Ley 100 de 1993, el traslado de afiliados entre el Régimen de Prima Media (en adelante “RPM”) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (en adelante “RAIS”) estaba sometido a unas restricciones importantes. En efecto, el artículo 13² de la Ley 100, modificada el artículo 2

¹ “Por el cual se reglamenta el parágrafo transitorio del artículo 12 y los artículos 57, 75 y 76 de la Ley 2381 de 2024, relacionados con las entidades administradoras del componente complementario de ahorro individual y la selección de estas por parte de los afiliados, el régimen de transición y la oportunidad de traslado, respectivamente.

² “**ARTÍCULO 13. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.** El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: (...) Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez”

de la Ley 797 de 2003, establece que los afiliados pueden trasladarse de un régimen a otro una vez cada cinco (5) años, **salvo cuando al afiliado le falten diez años o menos para cumplir la edad de pensión, caso en el que no podrán trasladarse.**

- 1.6. Sin embargo, el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 hizo una excepción a esa regla contenida en la Ley 100 de 1993 y dispuso que:

*“ARTÍCULO 76: OPORTUNIDAD DE TRASLADO. Las personas que tengan setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas, para el caso de las mujeres, y novecientas (900) semanas cotizadas, para el caso de los hombres, **y que les falten menos de diez años para tener la edad de pensión, tendrán dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley para trasladarse de régimen respecto de la normatividad anterior,** previa la doble asesoría de que trata la Ley 1749 de 2014” (Destacado fuera del texto original).*

- 1.7. Con el fin de garantizar la financiación del nuevo esquema pensional que establece la Ley 2381 de 2024, el parágrafo único del artículo 76 de la misma norma ordenó que los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de aquellos afiliados que ejerzan la Oportunidad de Traslado deben seguir siendo administradas por las AFP **hasta el momento en que consoliden la pensión.** En su cita textual:

“ARTÍCULO 76: OPORTUNIDAD DE TRASLADO. (...)

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

- 1.8. De acuerdo con lo prescrito en el artículo 24 de la reforma pensional (que se encuentra suspendida su entrada en vigencia por orden de la Corte Constitucional), los recursos de los ahorros de cada afiliado que se trasladara del RAIS al RPM debían ser trasladados para su manejo por parte del Banco de la República, en su condición de administradora del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo. Esta última figura fue también creada por el artículo 24 de la Ley 2381 de 2024, que dispuso:

*“ARTÍCULO 24: FONDO DE AHORRO DEL PILAR CONTRIBUTIVO: **Créase el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como una cuenta especial administrada por el Banco de la República.** El Banco de la República administrará los recursos correspondientes al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo únicamente de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El reglamento y el contrato de administración lo suscribirá el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República. Los recursos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo,*

así como sus rendimientos, no forman parte de las reservas internacionales.

El Fondo tendrá por finalidad financiar las pensiones del nuevo esquema de pilares a cargo del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, salvo las de aquellos afiliados que, previamente a la entrada en vigencia de la presente Ley, se encontraban afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y salvo las de aquellos beneficiarios del Régimen de Transición de que trata el artículo 76 de la presente ley. **Este fondo no se destinará para el pago de pensiones de los afiliados que pertenezcan al régimen de transición**, ni de los que reciban una mesada por parte de COLPENSIONES o se encontraban afiliados a esta entidad al momento de la entrada en vigencia de la presente ley (...)" (Destacado fuera del texto original).

- 1.9. En el inciso tercero y siguientes del artículo 24, la Ley 2381 de 2024 estableció que los ingresos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo corresponden, entre otros, a la totalidad de los ingresos que se materialicen en virtud de la Oportunidad de Traslado, así:

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

(...)

3. La totalidad de los ingresos por traslados que se materialicen en virtud de la oportunidad de traslado establecida en el Artículo 77³ [sic] **de la presente ley**" (Destacado fuera del texto original).

- 1.10. El Gobierno reglamentó la Ley 2381 de 2024 mediante el Decreto 1225 de 2024. En desarrollo de lo ordenado en el artículo 76 antes mencionado, el artículo 16 de dicho decreto dispuso que los ahorros pensionales de aquellas personas que ejerzan la Oportunidad de Traslado seguirían siendo administrados por las AFP hasta que consoliden su derecho a la pensión. En su cita textual:

“ARTÍCULO 16. (...) Los valores contenidos en la cuenta de ahorro individual de las personas que hagan uso de la oportunidad de traslado a que hace referencia el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, serán administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantía hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez o la pensión de vejez en el régimen anterior” (Destacado fuera del texto original).

- 1.11. El mismo artículo, en su Parágrafo Transitorio ordenó que, en caso de que el afiliado consolide la pensión y no se hubiera creado aún el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo previsto en el artículo 24 de la Ley 2381 de 2024, esos

³ El numeral 3° del artículo 24 de la Ley 2381 de 2024 trae un error de numeración, pues la Oportunidad de Traslado la contempla el artículo 76 de la misma Ley y no el artículo 77. En ese sentido, esta cita se refiere es al artículo 76 de la Ley.

valores igualmente seguirían siendo administrados por las AFP. Su cita textual señala:

*“PARÁGRAFO TRANSITORIO. En el evento en que se consolide la pensión antes de la entrada en operación del Fondo de Ahorro del pilar contributivo, **los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual continuarán siendo administrados por las AFP**” (Destacado fuera del texto original).*

- 1.12. El conjunto de normas antes mencionadas, así como los debates legislativos que se dieron en torno a esta ley, reflejaba la voluntad del legislador de construir un nuevo esquema financiero para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Colombia. El legislador, tal como lo expuso en los debates legislativos, no quería que esos ahorros se gastaran inmediatamente y se fueran a pagar las pensiones que mensualmente paga COLPENSIONES, sino quería que constituyeran una reserva que sirviera de respaldo para el pago de pensiones futuras debido al *“envejecimiento de la población y la escasa tasa de natalidad actual”* (**Ver Prueba No. 13, pág. 53**).
- 1.13. Por ello creó el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, dispuso que éste sería administrado por el Banco de la República, y ordenó que los recursos de ahorros de quienes se trasladaran continuaran siendo administrados por las AFP hasta que entrara en operación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.
- 1.14. Todo lo anterior pone de presente un hecho de fundamental importancia: el legislador no quería que esos recursos pasaran a COLPENSIONES, no solo porque esta no era una buena administradora, tal como se dijo en el trámite de la reforma pensional, sino porque no quería que esos ahorros se convirtieran en gasto inmediato y, como se resaltó a transcribir el texto del artículo 24 de la ley 2381 de 2024, no quería que estos recursos se destinaran **“...para el pago de pensiones de los afiliados que pertenezcan al régimen de transición”**. Por el contrario, el legislador quiso que esos recursos pasaran a ser una reserva de ahorro que garantizara el pago de pensiones en el mediano y largo plazo.
- 1.15. Ahora bien, mediante Auto A-841 del 17 de junio de 2025, la Corte Constitucional suspendió provisionalmente la entrada en vigencia de la Ley 2381 de 2024; sin embargo, la Corte no suspendió los artículos 12 y 76 de dicha ley, pues consideró que estos ya habían comenzado a tener efectos jurídicos.
- 1.16. En esas condiciones, a la luz del artículo 76 antes mencionado, los recursos de ahorro de quienes hayan ejercido la Oportunidad de Traslado allí prevista deberán seguir siendo manejados por las AFP hasta el momento en que se consolide la pensión de cada afiliado. Si la Corte finalmente declara exequible los demás artículos de la Reforma Pensional, dichos recursos deberán ser trasladados al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo para su administración por el Banco de la República una vez este entre en operación. Si, por el contrario, los declara inexecutable, esos ahorros tendrán que seguir siendo

administrados por las AFP hasta tanto se consolide la pensión de cada afiliado que haya ejercido la Oportunidad de Traslado.

- 1.17. No obstante lo anterior, el 20 de abril de 2026, el Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda expedieron el Decreto 0415 de 2026 que pretende reglamentar por segunda vez el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 y que se denomina: *“Por medio del cual se adicionan los Capítulos 5 y 6 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, para reglamentar la exigibilidad del traslado de recursos desde el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media con Prestación Definida a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, en virtud del traslado previsto en el Artículo 76 de la Ley 2381 de 2024”,* (en adelante el *“Nuevo Decreto”*).
- 1.18. A diferencia de lo dispuesto en la Ley 2381 de 2024 y en el Decreto 1225 de 2024, el Nuevo Decreto estableció la obligación de trasladar de manera inmediata la totalidad de los recursos acumulados en las cuentas de ahorro individual de los Afiliados que ejercieron la Oportunidad de Traslado a COLPENSIONES, tanto de (i) aquellos Afiliados que no han consolidado su pensión mediante el artículo 2.2.2.5.1.; como de (ii) aquellos Afiliados que ya la consolidaron mediante el artículo 2.2.2.6.1. Al respecto, dichos artículos del Nuevo Decreto ordenan:

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

(...)

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

- 1.19. Tal como se puede observar, el Gobierno ordenó mediante el Nuevo Decreto transferir los recursos de todos los Afiliados que ejercieron la Oportunidad de Traslado a COLPENSIONES en abierta contravía y con claro desconocimiento de lo ordenado por la Ley 2381 de 2024.

- 1.20. De manera caprichosa y sin justificación, ordenó transferir los recursos de los Afiliados que ya consolidaron la pensión en tan solo quince (15) días **siguientes a la entrada en vigencia del Decreto**, en los siguientes términos:

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

- 1.21. Además de lo anterior, también de manera caprichosa y sin justificación, y en clara violación de los mandatos consagrados en el Artículo 76 de la ley 2381, ordenó que los recursos de los Afiliados que no han consolidado su pensión se trasladaran en un término máximo de treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia del Decreto, en los siguientes términos:

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

2. **Efectos inmediatos e irreversibles de la decisión adoptada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0415 de 2026:**

- 2.1. Las órdenes impartidas mediante el Nuevo Decreto, además de ser ilegales por contrariar la norma superior que supuestamente está reglamentando, generan impactos económicos graves que comprometen la sostenibilidad del sistema pensional y la garantía efectiva del derecho a la pensión de todos los Afiliados y Pensionados del sistema al materializar pérdidas económicas que, por su naturaleza, son irreversibles.
- 2.2. Tal como se afirma en los considerandos del Nuevo Decreto, con corte al 5 de febrero de 2026, ciento diecinueve mil seiscientos treinta y dos (119.632) Afiliados del RAIS ejercieron la Oportunidad de Traslado al RPM con Prestación Definida administrado por COLPENSIONES. De ese total, solo veintidós mil cuatrocientas setenta y dos (22.472) personas ya han consolidado la pensión de vejez bajo los lineamientos de la Ley 100 de 1993.
- 2.3. Lo anterior significa que, con la expedición del Nuevo Decreto, el Gobierno pretende trasladar a COLPENSIONES, en un plazo de treinta (30) días, los recursos de alrededor de cien mil (100.00) afiliados que no han consolidado su pensión; y en un plazo de quince (15) días, los recursos de veintidós mil cuatrocientas setenta y dos (22.472) afiliados que consolidaron su pensión, todo ello con el objeto de contar con unos recursos para pagar las pensiones inmediatas a cargo de COLPENSIONES, tal como el mismo Gobierno lo reconoce en la motivación del Decreto.

- 2.4. Para eso el Gobierno aduce toda una serie de consideraciones que no son ciertas, que tergiversan la realidad y que consagran una interpretación que es ostensible y manifiestamente contraria al artículo 76 de la Ley 2381 de 2024. Todo ello se ha analizado en la demanda de nulidad y solicitud de medida cautelar de urgencia presentada por los accionantes, copias de las cuales se anexan a la presente acción de tutela (**Ver Pruebas No. 15 y 16**)
- 2.5. Esta transferencia implica entregar a COLPENSIONES, entidad que por virtud de la ley vigente no puede recibirlos, la cantidad de **VEINTICUATRO BILLONES QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$24.500.000.000.000 COP)**, para pagar pensiones de quienes se trasladaron, cuando existe una norma (artículo 24 de la ley 2381) que define la filosofía de la reforma pensional, que no permite la entrega de esos recursos a COLPENSIONES y que, además, prohíbe utilizar tales recursos para el pago de pensiones de quienes ejercieron la Oportunidad de Traslado. Todo esto sin perjuicio del hecho de que el Decreto demandado es abierta y descaradamente contradictorio con el texto del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024.
- 2.6. El 25 de abril de 2026, el Centro de Pensamiento Económico –ANIF realizó un Informe Técnico, anexo a la presente acción (**Ver Prueba No. 2**), en el cual indicó que el traslado inmediato de los recursos ordenado en el Nuevo Decreto genera efectos económicos inmediatos, directos y no reversibles, por cuanto obliga a liquidar activos financieros en un plazo muy corto y en condiciones desfavorables, con la consiguiente reducción del valor del ahorro pensional.
- 2.7. De acuerdo con dicho informe, el primer impacto inmediato e irreversible del Nuevo Decreto se deriva de la obligación de trasladar a COLPENSIONES cerca de \$24,5 billones en recursos pensionales en un plazo extremadamente corto, de los cuales aproximadamente \$17,5 billones están invertidos en TES, por lo cual se genera inmediatamente la desvalorización de esos títulos entre 5,3% y 7,9%, con pérdidas agregadas para los portafolios de los afiliados entre \$18,6 y \$27,8 billones, tal como se transcribe a continuación:

“En el plano microeconómico, obliga a trasladar en un plazo muy corto cerca de \$25 billones en recursos pensionales, de los cuales aproximadamente \$17,5 billones están invertidos en TES. Este proceso - ya sea mediante liquidación directa o a través de su posterior conversión en liquidez por parte de Colpensiones - genera una presión significativa sobre el mercado financiero, con una desvalorización estimada de los TES entre 5,3% y 7,9%, y una pérdida total en los portafolios de los afiliados de entre \$18,6 y \$27,8 billones. Estas pérdidas tendrían tres características especialmente graves: serían generalizadas, porque afectan a todos los afiliados y no solo a quienes se trasladaron; inmediatas, porque se producen en el momento de la liquidación; e irreversibles, porque una vez vendidos los activos a precios deprimidos, el valor perdido no puede recuperarse”. (Destacado fuera del texto original).

- 2.8. ANIF también advierte que el Nuevo Decreto afecta la acumulación futura del ahorro pensional en el corto y mediano plazo: si los 24.5 billones de pesos

antes mencionados no fueran trasladados, estos continuarían produciendo rendimientos que beneficiarían a todos los pensionados. En efecto, esos ahorros continuarían siendo administrados por las AFP al menos durante los tres o cuatro años siguientes, lo cual generaría \$4,72 billones en rendimientos. Eso implica que el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo iniciaría con \$5 billones menos en 2026 y una brecha de \$15,2 billones en 2030; y el pasivo pensional podría aumentar en más de \$43 billones, así:

*“No obstante, el efecto más profundo del decreto se manifiesta en el plano intertemporal. (...). **Sobre un saldo de \$24,5 billones, se estima una pérdida de \$4,72 billones en rendimientos acumulados, de modo que los afiliados renunciarían a un incremento cercano al 19% en el valor de su ahorro pensional.** A su vez, el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC), mecanismo central de la reforma para garantizar la sostenibilidad futura del sistema, **iniciaría con \$5,0 billones menos en 2026, y la brecha acumulada llegaría a \$15,2 billones en 2030**, acortando de manera significativa su horizonte de duración. Como resultado, **el pasivo pensional podría aumentar en más de \$43 billones**, trasladando al Presupuesto General de la Nación obligaciones que debían estar respaldadas con ahorro”. (Destacado fuera del texto original).*

- 2.9. Las graves implicaciones jurídicas, legales, fiscales y económicas que tiene el Nuevo Decreto fueron advertidas previamente por varias entidades al Gobierno Nacional, quien aun así expidió el acto administrativo. Entre estas entidades se encuentran: la Contraloría General de la República, el Banco de la República, la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías – ASOFONDOS y el Centro de Pensamiento Económico – ANIF.
- 2.10. Entre estas advertencias, el día 25 de febrero de 2026, ASOFONDOS publicó un comunicado de prensa (**Ver Prueba No. 4**) en el que indicó las consecuencias del proyecto de decreto del Nuevo Decreto, así:

*“(...) Sobre el proyecto de decreto, el presidente de Asofondos Andrés Velasco expresó que **“dicho decreto busca que las AFP giren a Colpensiones más de 25 billones de pesos, para usarlos de manera contraria a lo que ordena la Ley, lo cual implica que se liberarían recursos del presupuesto general de la nación por un monto equivalente y una afectación del ahorro pensional que se quiso preservar en la reforma pensional de la Ley 2381, agravando aún más la sostenibilidad futura de esa reforma y de las finanzas públicas”** (Destacado fuera del texto original).*

- 2.11. Por su parte, el día 26 de febrero de 2026, el Centro de Pensamiento Económico – ANIF emitió un comunicado sobre el proyecto del Nuevo Decreto (**Ver Prueba No. 5**), indicando que este decreto tendría como consecuencia una grave afectación en el pago de pensiones futuras al

trasladar mayores costos de endeudamiento con esta transacción apresurada. Al respecto dijo:

*“Se estima que cerca del 70% de los \$25 billones, aproximadamente \$17,5 billones, estaría invertido en títulos de deuda pública. Para dimensionarlo, esta cifra es equivalente a cerca de un tercio de lo que el Gobierno espera colocar este año en el mercado por ese concepto (\$60 billones). **Para cumplir la medida, las AFPs se verían obligadas a vender estos títulos en un periodo corto, generando una oferta masiva que presionaría a la baja sus precios y como consecuencia un aumento en las tasas de interés. Tasas más altas significan que al Gobierno le resulta más costoso endeudarse**, en un momento en que el servicio de la deuda ya representa una carga significativa dentro del Presupuesto General de la Nación” (Destacado fuera del texto original).*

- 2.12. El día 11 de marzo de 2026, el Banco de la República de Colombia le envió comentarios al Ministerio del Trabajo sobre el proyecto del Nuevo Decreto (**Ver Prueba No. 7**) advirtiéndole que su contenido sería **ilegal** al contrariar el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, y **peligroso** en la medida que hacer el traslado de tanto dinero en tan poco tiempo tendría un impacto grave en los mercados locales en los que las AFP tienen invertidos la mayor parte de los recursos. En palabras de la entidad:

*“El Proyecto de decreto... reglamenta la exigibilidad del traslado de los recursos de las cuentas de ahorro individual de los afiliados que hagan uso de la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 a Colpensiones. **Esta norma ya había sido reglamentada por el artículo 16 del Decreto 1225 de 2024.**”*

(...)

El traslado de los recursos debe efectuarse en un término no superior a quince días hábiles siguientes a la entrada en vigencia del decreto o dentro del mes siguiente a la fecha de aceptación del traslado, cuando este ocurra con posterioridad a la vigencia del decreto. Este traslado incluye el capital acumulado más los rendimientos generados hasta la fecha de la transferencia efectiva.

***Cabe anotar que por la magnitud de este traslado, su realización en un lapso tan corto podría tener implicaciones no despreciables sobre el funcionamiento de los mercados locales en los cuales las AFP tienen invertida la mayor parte de sus recursos**, en particular el de títulos de deuda pública, TES” (Destacado fuera del texto original).*

- 2.13. En el mismo sentido se pronunció la Contraloría General de la República sobre el proyecto del Nuevo Decreto (**Ver Prueba No. 8**) advirtiéndole que el acto administrativo no resulta viable por su contradicción con la Ley que pretende reglamentar, y sus graves impactos fiscales:

“Con base en el análisis realizado, la CGR considera que:

No resulta jurídicamente viable ordenar el traslado de la totalidad de los recursos correspondientes a las 119.496 personas trasladadas, debido a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024.

El traslado total de los recursos podría generar riesgos fiscales asociados al incremento del pasivo pensional del Estado, al transformar ahorro pensional en gasto corriente.

La CGR considera que la implementación del proyecto de decreto propuesto por el Ministerio de Trabajo es inviable en virtud de la normativa vigente: artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 y el Decreto 1225 de 2024 Reglamentario de dicho artículo, situación que podría cambiar con la exequibilidad de la Ley por parte de la Corte Constitucional, recordando que en este evento los recursos se trasladarían al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo y no a Colpensiones” (Destacado fuera del texto original).

- 2.14. Debido a la gravedad de la situación, mis poderdantes presentaron ante el Consejo de Estado una demanda de nulidad simple y una medida cautelar de urgencia en contra del Nuevo Decreto por violar normas en las que debía fundarse, por estar motivado en hechos y fundamentos de derecho falsos, por exceder la potestad reglamentaria y por violar el debido proceso. Copia de esta demanda y medida cautelar se anexan a la presente acción de tutela (**Ver Pruebas No. 15 y 16**).
- 2.15. No obstante, el Nuevo Decreto tiene una orden inmediata de transferir todos los recursos pensionales en menos de quince (15) días en un caso y de treinta (30) días en otro, por lo que el Consejo de Estado no se pronunciará sobre estas medidas sino una vez el daño haya sido consumado, afectando gravemente el sistema pensional, fiscal e incluso el mercado de valores.
- 2.16. Adicionalmente, en caso de que los funcionarios de las AFP se abstengan de cumplir la orden impartida por el Nuevo Decreto, podrán verse expuestos a medidas sancionatorias y administrativas correspondientes.
- 2.17. Por esta razón, **RESULTA NECESARIO INCOAR LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA CON SOLICITUD DE MEDIDA PROVISIONAL** por ser el medio más eficaz, idóneo y con efectos transitorios efectivos para suspender la medida hasta que el juez contencioso se pronuncie de fondo sobre la medida cautelar de urgencia y la demanda.

II. SOLICITUDES

3. En virtud de lo anterior, solicito al H. Despacho que ampare los derechos fundamentales a la Seguridad Social, a la Propiedad, al Debido Proceso y al Acceso a la Administración de Justicia de los Afiliados y Pensionados del RAIS, amenazados con ocasión de la expedición del Decreto 0415 del 20 de abril de

2026 en tanto que, a pesar de que existe otro medio de defensa judicial eficaz, éste no es idóneo para evitar el perjuicio irremediable.

4. En consecuencia, solicito:

1. **AMPARAR** los derechos fundamentales a la Seguridad Social, a la Propiedad, al Debido Proceso y al Acceso a la Administración de Justicia de todos los Afiliados y Pensionados del RAIS, vulnerados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo, con ocasión de la expedición del Decreto 0415 del 20 de abril de 2026 en cuanto este impone: (i) un término máximo de treinta (30) días para transferir a COLPENSIONES la totalidad del capital acumulado y de los rendimientos financieros de los Afiliados que ejercieron la Oportunidad de Traslado y que no han consolidado su derecho pensión; y, (ii) un término máximo de quince (15) días para transferir a COLPENSIONES la totalidad del capital acumulado y de los rendimientos financieros de los Afiliados que ejercieron la Oportunidad de Traslado y ya consolidaron su derecho a la pensión.
2. **DECLARAR** que, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, los ahorros individuales de todos y cada uno de los Afiliados y Pensionados que ejercieron la Oportunidad de Traslado deben permanecer bajo la administración de las AFP hasta que se consolide su pensión.
3. **ORDENAR** como medida de protección transitoria la suspensión de la exigibilidad y aplicación de los términos previstos en los artículos 2.2.2.5.2. y 2.2.2.6.2. del Decreto 0415 de 2026, hasta tanto el Consejo de Estado resuelva de fondo la medida cautelar formulada dentro del medio de control de nulidad simple promovido contra dicho Decreto por parte de las Administradoras de los Fondos de Pensiones.
4. **ORDENAR** como medida de protección transitoria la suspensión del artículo 3 del Decreto 0415 de 2026 que deroga el inciso primero del parágrafo transitorio del artículo 16 del Decreto 1225 de 2024 hasta tanto el Consejo de Estado resuelva de fondo la medida cautelar formulada dentro del medio de control de nulidad simple promovido contra dicho Decreto por parte de las Administradoras de los Fondos de Pensiones.
5. **DECLARAR** que, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo Transitorio del artículo 16 del Decreto 1225 de 2026, los ahorros individuales de todos y cada uno de los Afiliados y Pensionados que ejercieron la Oportunidad de Traslado y consolidaron su pensión deben permanecer bajo la administración de las AFP hasta que entre en operación el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo previsto en el artículo 24 de la Ley 2381 de 2024.
6. **ORDENAR** al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las demás autoridades competentes abstenerse de exigir, adelantar o imponer actuaciones dirigidas al cumplimiento de los

términos previstos en los artículos 2.2.2.5.2. y 2.2.2.6.2. del Decreto 0415 de 2026 mientras permanezca vigente la orden de amparo que se profiera en este trámite.

7. **ORDENAR** que, mientras se mantenga la suspensión de los términos previstos en los artículos 2.2.2.5.2. y 2.2.2.6.2. del Decreto 0415 de 2026, no se entienda configurado incumplimiento alguno a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones por la no transferencia de los recursos a COLPENSIONES dentro del plazo allí previsto.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS

5. El Nuevo Decreto vulnera los derechos fundamentales a la Seguridad Social, al Debido Proceso, a la Propiedad y al Acceso a la Administración de Justicia de los Afiliados y Pensionados del RAIS, tal como se expondrá a continuación:

1.1. Vulneración del derecho fundamental a la Seguridad Social:

6. El derecho fundamental a la seguridad social de los Afiliados y Pensionados del RAIS se ve vulnerado por la decisión – irresponsable a juicio de los actores – de ordenar la entrega a COLPENSIONES de los recursos del ahorro individual de quienes optaron por la Oportunidad de Traslado, pues esa decisión, además de ser abiertamente ilegal, causa un perjuicio irremediable e irrecuperable al derecho fundamental a la seguridad social de quienes se trasladaron y no han consolidado su pensión, así como al derecho a la seguridad social y a una pensión de los dieciocho millones de afiliados al RAIS que no ejercieron esa opción de traslado, perjuicio que, además, afecta la sostenibilidad financiera del sistema a pensional en general.
7. En efecto, el artículo 48 de la Constitución Política establece que:

*“ARTICULO 48. **La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado**, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

(...)

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

(...)

***El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional**, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con*

posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas” (Destacado fuera del texto original).

8. Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido la seguridad social como un derecho fundamental al estar relacionada con la dignidad humana. Al respecto en Sentencia T-376 de 2025⁴ dijo:

*“La seguridad social tiene una connotación jurídica dual, al ser simultáneamente un derecho fundamental y un servicio público obligatorio. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, **el carácter de derecho fundamental se debe al reconocimiento del artículo 48 Superior como un derecho “irrenunciable”, así como su relación con la dignidad humana y su reconocimiento en tratados internacionales**, tales como Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”) y del Protocolo de San Salvador”* (Destacado fuera del texto original).

9. En esa misma providencia la Corte recordó que la defensa del patrimonio público es un derecho colectivo. Además, reiteró que es un deber del Estado y de todos los que ejercen funciones públicas protegerlo. En palabras textuales de la Corte:

*“**La defensa al patrimonio público es un derecho colectivo, de acuerdo con los artículos 88 de la Constitución Política y 4º- literal e) de la Ley 472 de 1998. En ese sentido, su titularidad recae en toda la comunidad, mientras que los deberes correlativos radican en cabeza del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas.**”*

*La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han considerado que el patrimonio público está conformado por la totalidad de bienes, servicios, derechos y obligaciones en cabeza del Estado, y que sirven para el cumplimiento de sus fines constitucionales. Asimismo, **estas dos altas cortes han considerado que este derecho implica la administración eficiente, oportuna, responsable, proba y transparente, de acuerdo con la legislación vigente y el cuidado propio de un buen servidor público, que evite detrimento patrimonial.** Por lo tanto, este derecho colectivo busca que el patrimonio público se utilice para lograr los fines del Estado y fortalecer la confianza en las instituciones”⁵* (Destacado fuera del texto original).

10. De igual forma, la Corte Constitucional sostuvo que el patrimonio público, en materia pensional, se enfoca en la sostenibilidad fiscal y financiera de este y se materializa con evitar un déficit fiscal por el mal manejo de los recursos. En palabras de la Corte:

*“Por otra parte, **la correcta administración del patrimonio público destinado al sistema pensional debe analizarse a partir de la sostenibilidad fiscal y financiera de este.** Por medio del Acto*

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-376 del 8 de septiembre de 2025. M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño.

⁵ *Ibíd.*

*Legislativo 01 de 2005 reformó el artículo 48 de la Constitución Política y estableció el deber del Estado de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional. **La Corte Constitucional ha considerado que la sostenibilidad financiera no es un fin en sí mismo, sino “un principio orientado a la materialización efectiva de la faceta prestacional del derecho fundamental a la seguridad social, pues sin sostenibilidad financiera el goce de las prestaciones económicas que el legislador define en la ley sería inocuo”**. La sostenibilidad financiera del sistema pensional debe ser analizada a partir del artículo 48 de la Constitución – que establece los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad del sistema general de seguridad social– así como del criterio de sostenibilidad fiscal.*

*De acuerdo con el artículo 334 de la Constitución, modificado a través del Acto Legislativo 03 de 2011, la sostenibilidad fiscal funge como un “instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho”, por lo que orienta el ejercicio de las competencias de las ramas y órganos del poder público. **La sostenibilidad fiscal ha sido entendida como una disciplina de las finanzas públicas que evite la configuración o extensión del déficit fiscal. Así mismo, la Corte Constitucional ha indicado que dicha disciplina tiene el carácter de criterio -no de principio ni valor constitucional- que no puede ser invocado para menoscabar, restringir o negar la protección efectiva de los derechos fundamentales”**⁶ (Destacado fuera del texto original).*

11. De lo anterior se colige que el derecho fundamental a la seguridad social, en su dimensión pensional, implica, además del reconocimiento de prestaciones, la garantía de una adecuada administración, destinación específica y sostenibilidad financiera de los recursos que las soportan, de manera que estos sean utilizados exclusivamente para la financiación de pensiones presentes y futuras, bajo criterios de eficiencia, responsabilidad y previsión, evitando cualquier actuación que comprometa su integridad o genere riesgos para la estabilidad del sistema.
12. La Corte Constitucional en Sentencia C-086 de 2002⁷ también reconoció que en el RAIS el principio de solidaridad y la efectividad del derecho a la seguridad social exigen la existencia de garantías institucionales suficientes para asegurar el manejo adecuado de los recursos administrados. En particular, ha señalado que las reglas del RAIS buscan hacer efectivo el derecho a la seguridad social de los Afiliados y Pensionados y que, por esa razón, las administradoras y aseguradoras deben contar con garantías para responder por el manejo adecuado de las inversiones representativas de esos recursos. En palabras de la Corte:

*“Igualmente, en desarrollo del principio de solidaridad consagrado en los artículos 48 Superior y 2 literal c) de la Ley 100 de 1993 y **con el fin de hacer efectivo el derecho a la seguridad social de los colombianos afiliados al Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, el***

⁶ *Ibíd.*

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-086 del 13 de febrero de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

artículo 99 ibidem exige a las administradoras y aseguradoras constituir y mantener garantías para responder por el manejo adecuado de las inversiones representativas de los recursos administrados en desarrollo de los planes de capitalización de pensiones” (Destacado fuera del texto original).

13. En ese sentido, si el ordenamiento protege reforzadamente la adecuada administración e inversión del ahorro pensional, con mayor razón resulta incompatible con la Constitución una medida reglamentaria que, en lugar de preservar ese ahorro, imponga su liquidación inmediata en condiciones que afectan su valor y comprometen su suficiencia para financiar las prestaciones del sistema.
14. La vulneración del derecho a la seguridad social de los Afiliados y Pensionados del RAIS se hace aún más evidente si se tiene en cuenta que los fondos de pensiones del componente de ahorro individual están conformados por patrimonios autónomos, propiedad de los afiliados y con destinación específica, y que su función constitucional y legal es financiar las prestaciones del sistema, de modo que **cualquier medida que reduzca irrazonablemente el valor, la estabilidad o la rentabilidad de esos recursos afecta de manera directa la posibilidad real de acceso a una prestación suficiente** y, por tanto, lesiona el derecho fundamental a la seguridad social.
15. En consideración a lo anterior, cualquier actuación normativa que ordene su movilización o utilización en contravía del diseño legal, o que comprometa injustificadamente su valor y estabilidad, lesiona de manera directa ese derecho fundamental. Y eso es precisamente lo que ocurre en este caso.
16. Al respecto vale la pena recordar de nuevo que el Decreto 0415 de 2026 obliga a las AFP a liquidar sus inversiones y a transferir a COLPENSIONES un patrimonio cercano a los **VEINTICINCO BILLONES DE PESOS (\$25.000.000.000.000)** que están representados en inversiones y otros títulos, su mayoría de deuda pública. Esa venta forzada- de cumplirse - implicará pedidas por varios billones de pesos, que simplemente desaparecerán, afectando gravemente los recursos públicos y el valor de los ahorros de los actuales afiliados al RAIS, que por ende verán reducidos los recursos ahorrados para financiar su pensión futura. Una situación de esa naturaleza afecta gravemente la sostenibilidad financiera del sistema pensional.
17. En efecto, como se explicó anteriormente, el Nuevo Decreto produce una cadena de efectos lesivos de gran magnitud en tanto que:
 - (i) Obliga a trasladar, en un plazo ínfimo y perentorio, totalmente alejado de la práctica aceptable en el mercado financiero, un total de \$24.5 billones de pesos en recursos pensionales, de los cuales aproximadamente \$17,5 billones están invertidos en TES (**Ver Prueba No. 2, pág. 11**). Este proceso, ya sea mediante liquidación directa o mediante su posterior conversión en liquidez por parte de COLPENSIONES, genera una presión significativa sobre el mercado financiero.

- (ii) Según el informe técnico de ANIF que se anexa como prueba, esa venta forzada generará una desvalorización de los TES estimada de esos títulos de entre 5,3% y 7,9%, con una pérdida total en los portafolios de los afiliados de entre \$18,6 y \$27,8 billones (**Ver Prueba No. 2, pág. 16**). Estas pérdidas serían generalizadas, inmediatas e irreversibles, pues afectarían directamente a los 18 millones de afiliados que permanecen en el RAIS y no solo a quienes ejercieron la Oportunidad de Traslado.
- (iii) Elimina el principal beneficio económico que la ley garantizaba a los afiliados trasladados, esto es, que sus recursos siguieran creciendo hasta el momento de pensionarse. Sobre un saldo de \$24,5 billones, se dejarían de acumular \$4,72 billones en rendimientos, equivalentes a un incremento cercano al 19% del ahorro pensional (**Ver Prueba No. 2, pág. 19**).
- (iv) Incrementa el pasivo pensional de la Nación en más de \$43 billones al convertir ahorro pensional de largo plazo en gasto corriente (**Ver Prueba No. 2, pág. 22**).
- (v) Priva al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo de recursos que, conforme al diseño legal, debían permanecer en las AFP hasta la consolidación del derecho pensional y luego trasladarse a dicho Fondo, no a COLPENSIONES. Según ANIF, dicho fondo iniciaría con \$5 billones menos en 2026 y acumularía una brecha de \$15,2 billones en 2030 (**Ver Prueba No. 2, pág. 26**).

18. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el Nuevo Decreto ordena transferir los recursos a una entidad que no cuenta con el diseño institucional, la experiencia operativa ni el modelo de gestión propios de un administrador de portafolios masivos de ahorro pensional individual de largo plazo. Esta circunstancia se puso de presente en las ponencias legislativas cuando se debatió sobre el Proyecto de Ley de la Ley 2381 de 2024 y se afirmó que:

“...La combinación de problemas expuestos sobre Colpensiones, relacionados con seguridad de la información, falta de modernización, deficiencias en la gestión interna, amenazas externas, entre otros, sugiere que el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo podría estar en mejores manos si fuera administrado por una entidad más competente. Esto no solo garantizaría una gestión más eficiente de los recursos, sino que también protegería los derechos y la protección a la vejez de los afiliados y pensionados en Colombia”⁸ (Destacado fuera del texto original).

19. El objeto legal de COLPENSIONES se concentra en la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y, de manera separada, en otros esquemas específicos previstos por la ley, pero no en la gestión de portafolios de ahorro individual pensional bajo criterios de rentabilidad de mercado, diversificación y manejo de inversiones de largo plazo, como los que actualmente administran las AFP.

⁸ Gaceta 1434 del 09 de octubre de 2023- Ponencia segundo debate.

20. Es por esta razón que el legislador excluyó expresamente a COLPENSIONES como administradora o receptora de esos recursos y dispuso, por el contrario, la creación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como una cuenta especial administrada por el Banco de la República para asegurar la administración responsable de los recursos públicos pensionales.
21. De este modo, el problema no es solamente que el Nuevo Decreto altere el destino de los recursos, sino que además los desplaza hacia una entidad que no está en capacidad de administrarlos a largo plazo. Por el contrario, el efecto que genera el Nuevo Decreto es que esos recursos públicos tengan un detrimento importantísimo y se ponga en riesgo la Seguridad Social de miles de Afiliados y Pensionados del sistema.
22. Tal como se precisó anteriormente, y conforme lo ha señalado la Corte Constitucional, **es deber del Estado y de quienes ejercen funciones públicas velar por la adecuada protección del patrimonio público y por su administración eficiente, responsable y transparente.** Tanto el Estado como las AFP, en su calidad de gestoras de los recursos pensionales del RAIS, tienen la obligación de salvaguardar dichos recursos y de impedir cualquier actuación que implique su manejo negligente o que comprometa su destinación y finalidad constitucional, en tanto constituyen el respaldo directo del derecho a la pensión de millones de Afiliados.
23. Por tanto, la orden de transferir estos recursos en un plazo máximo de treinta (30) días, además de ser ilegal, resulta abiertamente inconstitucional, en la medida en que pone en riesgo la sostenibilidad del sistema pensional y con ello, la garantía efectiva del derecho fundamental a la Seguridad Social de todos los Afiliados y Pensionados por cuenta de una operación apresurada, carente de soporte técnico suficiente y contraria a los principios de responsabilidad, eficiencia y previsión que rigen la administración de los recursos públicos pensionales.

1.2. Vulneración al derecho fundamental a la Propiedad

24. El Nuevo Decreto vulnera el derecho fundamental a la Propiedad de los Afiliados y Pensionados del RAIS que ejercieron la Oportunidad de Traslado en la medida en que ordena la transferencia inmediata de recursos que integran sus cuentas de ahorro individual, desconociendo su naturaleza jurídica, su destinación específica y el régimen legal que gobierna su administración.
25. El artículo 58 de la Constitución Política protege la propiedad privada en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”. (Destacado fuera del texto original).

26. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que “(...) **la propiedad privada es un derecho fundamental de concreción legislativa, es decir, que sus contenidos y límites son establecidos por el Legislador**⁹”
27. En materia pensional, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que “**Las cotizaciones de los afiliados y sus rendimientos constituyen una cuenta individual de naturaleza privada**, que es administrada por la entidad que designe o escoja libremente el trabajador, en desarrollo de un mercado de libre competencia controlado por el Estado¹⁰”. (Destacado fuera del texto original).
28. En esa línea, la Corte Constitucional ha precisado que el conjunto de las cuentas individuales de ahorro pensional constituye un patrimonio autónomo de propiedad de los afiliados, denominado fondo de pensiones, en los siguientes términos:
- “A diferencia del sistema de prima media con prestación definida, en el que los aportes de cada afiliado ingresan a un fondo común, en el régimen de ahorro individual con solidaridad, éstos se destinan a una cuenta individual de ahorro para cada afiliado. Así, **el conjunto de cuentas individuales de ahorro, constituyen un patrimonio autónomo de propiedad de los afiliados, administrado por las entidades que se autoricen para tal efecto**¹¹”. (Destacado fuera del texto original).*
29. De ello se sigue que los recursos depositados en las cuentas individuales no hacen parte del patrimonio propio de las administradoras, sino del patrimonio individual y personal de los Afiliados y Pensionados, y que su manejo está sometido a reglas estrictas de administración, inversión y destinación, todas las cuales apuntan a la protección de los derechos a la Seguridad Social y a la Pensión de esos afiliados. Por esa razón, cualquier medida que imponga su transferencia forzada o altere de manera inmediata las condiciones bajo las cuales deben ser administrados e invertidos produce una afectación directa de la propiedad de sus titulares.
30. Como lo dijo la Corte Constitucional, la propiedad privada es un derecho fundamental de concreción legislativa, es decir, que sus contenidos y límites son establecidos por el Legislador. Tratándose de ahorros pensionales, la propiedad de los valores ahorrados se convierte en fundamental en la medida en que está atada inexorablemente al ejercicio del derecho fundamental a la solidaridad y a la pensión. Por esa razón el Estado no puede afectar por vía reglamentaria su régimen de administración, inversión y destinación, ni puede adoptar medidas que afecten su valor, afectando así el derecho fundamental a la seguridad social y a la pensión. Toda limitación en ese sentido exige fundamento constitucional y legal suficiente, una necesidad real una restricción que sea compatible con el principio de proporcionalidad.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2019.

¹⁰ Al respecto ver también la sentencia SU- 130 de 2013.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 378 de 1998.

31. En el presente caso, la vulneración se evidencia en la medida que el Nuevo Decreto ordena transferir a una entidad distinta a la prevista en la Ley la totalidad del capital acumulado y de los rendimientos financieros de los Afiliados que ejercieron la Oportunidad de Traslado, tanto de aquellos que consolidaron su pensión como aquellos afiliados que aún no la han consolidado. Con esto, el Gobierno Nacional dispone mediante un simple reglamento de bienes que hacen parte de la esfera patrimonial de los Afiliados y Pensionados y modifica las condiciones jurídicas conforme a las cuales esos recursos debían continuar invertidos y administrados en su beneficio.
32. Además de lo anterior, tal como lo explica el Informe Técnico elaborado por ANIF, los ahorros de los afiliados del RAIS van a perder un valor casi inimaginable como consecuencia de la desvalorización de sus ahorros que ocurrirá por la venta forzada y rápida de los títulos que se van a transferir:

“Como resultado, se estima que la pérdida en los portafolios de todos los afiliados del sistema estaría en un rango de entre \$18,6 y \$27,8 billones. Esto equivale a una reducción de entre el 5,3% y el 7,9% del valor de los títulos de deuda pública en los fondos de pensiones obligatorias. Es importante resaltar que estas pérdidas no se originan en decisiones de inversión inadecuadas o mala gestión por parte de las AFP, ni en cambios estructurales en la economía, sino en la forma y velocidad en que el decreto obliga a ejecutar el traslado de los recursos” (Destacado fuera del texto original).

33. En esas condiciones, la transferencia anticipada y forzada de bienes pertenecientes a los Afiliados y Pensionados del RAIS no responde a una necesidad real del sistema como lo intenta mostrar el Nuevo Decreto, sino a una decisión arbitraria que desconoce el mandato expreso del legislador, el diseño legal de financiación del sistema pensional y que, fruto de esas decisiones injustificadas, afecta sus derechos fundamentales.
34. Por esto, el Nuevo Decreto amenaza y vulnera el derecho fundamental a la propiedad de los Afiliados y Pensionados del RAIS, en tanto interfiere de manera arbitraria y desproporcionada en bienes de su titularidad a costa de que el Gobierno Nacional no responda con sus obligaciones financieras y en cambio, utilice recursos privados. A su vez, altera el régimen legal de administración de recursos pensionales y compromete su valor patrimonial, todo ello sin sustento legal alguno y con un impacto directo sobre los recursos destinados a financiar pensiones futuras.

1.3. Vulneración del derecho fundamental al Debido Proceso:

35. Los plazos perentorios que trae el Nuevo Decreto hacen nugatorio el derecho de defensa de los Afiliados y Pensionados del RAIS, pues una vez se dé cumplimiento a este Decreto, sus efectos serán irreparables e irreversibles y no tendrán posibilidad de acudir al juez contencioso antes de que esta afectación se materialice.
36. Esa sola circunstancia vulnera el artículo 29 de la Constitución Política, pues el debido proceso no se agota en la expedición formalmente regular de un acto, sino

que exige que las personas afectadas puedan oponerse útilmente a sus efectos antes de que estos se tornen consumados e irreversibles. En efecto, el artículo 29 de la Constitución Política establece que:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.”

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.” (Destacado fuera del texto original).

37. En materia administrativa, la Corte Constitucional en Sentencia C-162 de 2021 ha sostenido que este derecho se garantiza mediante la protección de las siguientes medidas:

*“De la aplicación del debido proceso administrativo se derivan una serie de consecuencias, tanto para la administración como para las personas. La Sala ha reconocido que de este derecho se desprenden una serie de garantías, como las que tienen las personas a: 1) conocer las actuaciones de la administración; 2) acceder ante la administración y ser oído por ella; 3) solicitar el decreto y la práctica de pruebas y controvertir las que otros soliciten y las que se practiquen; 4) **ejercer el derecho de defensa**; 5) **impugnar los actos administrativos**; y, 6) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. Estas garantías deben respetarse en todo el procedimiento administrativo, desde el inicio de la actuación, la formación y expedición de los actos administrativos, su notificación o comunicación, su impugnación y resolución, su ejecutoriedad y hasta su ejecución”* (Destacado fuera del texto original).

38. En esa línea, la Corte Constitucional¹² ha precisado que el debido proceso comporta, entre otros contenidos, el derecho a la jurisdicción, el cual incluye la posibilidad de acudir ante el juez competente, de promover la actividad jurisdiccional y de obtener decisiones efectivas. A su vez, la Corte ha reconocido que el acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental cuya garantía no se satisface con la sola posibilidad formal de presentar una demanda, sino con la existencia de un recurso idóneo y eficaz para obtener protección real.

39. La Corte Constitucional también ha señalado que el debido proceso no se reduce a las garantías propias de los procesos sancionatorios o judiciales en sentido estricto. Por el contrario, comprende un haz de garantías orientadas a asegurar que toda actuación estatal se adelante de manera compatible con la defensa, la contradicción y la posibilidad de obtener tutela judicial efectiva.

40. En el caso que motiva esta tutela estamos ante una situación que corresponde exactamente a las preocupaciones manifestadas por la Corte Constitucional. De

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-163 de 2019. “Este Tribunal ha subrayado la importancia de que el acceso a la justicia sea en sí mismo, no meramente nominal o enunciativo, sino efectivo, con el fin de asegurar una protección auténtica y real de las garantías y derechos objeto de los debates procesales”.

acuerdo las normas aplicables, el único recurso jurídico con que cuentan los accionantes para controvertir la legalidad del Decreto demandado y evitar la generación de un daño gravísimo e irremediable sería el de presentar una acción de nulidad contra el Decreto y solicitar una medida cautelar de urgencia que impida que se materialicen sus efectos.

41. Sin embargo, la experiencia demuestra que es altamente improbable que el Consejo de Estado, que sería el órgano competente, admita y se pronuncie con respecto a una medida cautelar antes de que hayan transcurrido los términos de 15 y 30 días que establece el Nuevo Decreto. Ello implicaría necesariamente que, para el momento que el Consejo de Estado adopte una decisión con respecto a la medida cautelar, ya se habría consumado el perjuicio y estaríamos ante un daño irreversible.
42. Dicha imposibilidad para obtener una decisión eficaz e idónea antes de que venza el término otorgado para la transferencia de recursos por parte del juez contencioso obedece a los plazos mismos que trae el sistema judicial para este tipo de acciones. En ese sentido, la práctica indica que, luego de su presentación, una demanda con medida cautelar generalmente toma más de 15 días para su admisión. Pese a no haber una norma expresa que determine los plazos para la admisión de una demanda, es de público conocimiento que el tiempo que suele transcurrir desde la presentación hasta la admisión es muy superior.
43. Si hay una solicitud de medida cautelar ordinaria, por ejemplo, el trámite puede ser aún más demorado. En efecto, una vez admitida la medida cautelar, el artículo 233 del CPACA otorga un plazo de 5 días hábiles al demandado para pronunciarse sobre esta. Dice así el artículo mencionado:

*“ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso. El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, **ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días**, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda”* (Destacado fuera del texto original).

44. Luego de ser contestada la medida cautelar, el despacho cuenta con diez (10) días hábiles para decidir sobre la medida, término al que hay que sumarle, cuando fuere del caso, el período necesario para el otorgamiento de la caución. Así continúa diciendo el Artículo 233:

*“ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. (...) **El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término** de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada”* (Destacado fuera del texto original).

45. Como se puede ver, solo con los términos establecidos en el CPACA para pronunciarse frente a la medida cautelar y para que el juez profiera una decisión de fondo sobre esta se alcanzan los términos que trae el Nuevo Decreto. Estos

términos, vale la pena recordarlo, no tienen en cuenta los tiempos que puede tomar el juez para admitir la demanda y la medida cautelar, ni los términos de traslados, razón por la cual es más que evidente que es imposible para los Afiliados y Pensionados acceder a la administración de justicia y tener una decisión idónea y eficaz.

46. En esas condiciones, la garantía de defensa queda reducida a una posibilidad puramente formal. Aunque el Nuevo Decreto puede ser controvertido por las vías judiciales correspondientes, e incluso puede solicitarse una medida cautelar de urgencia, la ejecución inmediata de la orden hace que esa reacción llegue cuando el traslado ya puede haberse consumado y sus efectos ya se hayan materializado sobre el ahorro pensional de sus titulares.
47. Ese efecto es incompatible con el contenido del debido proceso administrativo. Si, como lo ha señalado la Corte, esta garantía cobija no solo la formación del acto sino también su impugnación, ejecutoriedad y ejecución, la Administración no puede imponer un esquema de cumplimiento que, en la práctica, neutralice la posibilidad real de controvertirlo antes de que produzca consecuencias consumadas, mucho menos mediante un Decreto que contraría frontalmente la Ley que pretende reglamentar.
48. La afectación se hace aún más evidente si se tiene en cuenta que el Nuevo Decreto no prevé una ejecución gradual ni condicionada, sino una transferencia masiva, inmediata y total de recursos pensionales de enorme magnitud económica y operativa dentro de un plazo fijo. Una vez ejecutado el traslado dentro del plazo previsto, la defensa frente al acto pierde eficacia práctica porque el objeto mismo de la controversia habrá sido alterado materialmente.
49. En consecuencia, el Nuevo Decreto vulnera el derecho fundamental al debido proceso de los Afiliados y Pensionados en su dimensión de derecho de defensa al imponer una obligación de cumplimiento inmediato cuya ejecución puede consumarse antes de que exista una posibilidad real y útil de controvertirla judicialmente.

1.4. Vulneración del derecho fundamental de Acceso a la Administración de Justicia:

50. El Nuevo Decreto vulnera igualmente el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de los Afiliados y Pensionados toda vez que impone una carga de cumplimiento inmediato cuya ejecución puede consumarse antes de que el juez contencioso tenga oportunidad de pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar que se formuló en el medio de control de nulidad simple.
51. El artículo 229 de la Constitución garantiza el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en que casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”. (Destacado fuera del texto original).

52. Por su parte, la Corte Constitucional¹³ ha precisado que ese derecho no se satisface con la sola posibilidad formal de presentar una demanda, sino que exige que los mecanismos judiciales sean idóneos, efectivos y útiles para brindar una protección real frente a la controversia planteada. En esa línea, la Corte Constitucional ha señalado que el acceso a la justicia comprende no solo el acceso al aparato judicial, sino también la posibilidad de obtener una decisión oportuna y materialmente eficaz frente a la controversia planteada, así:

*“En esa medida, es importante tener en cuenta que el derecho de acceso a la justicia no se verifica únicamente con el hecho de acudir ante los jueces competentes, sino que **implica que la persona que acude obtenga una solución de fondo pronta, cumplida y eficaz.** Por ello, cuando quien concurre a la jurisdicción no obtiene respuesta de fondo en un término razonable, por razones imputables al aparato judicial, se puede concluir que existe vulneración del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia¹⁴”. (Destacado fuera del texto original).*

53. En el presente asunto existe el medio de control de nulidad simple para controvertir la legalidad del Nuevo Decreto, y dentro de ese proceso podrá solicitarse la correspondiente medida cautelar. Sin embargo, la sola existencia de ese mecanismo no asegura una tutela judicial efectiva de los derechos de los Afiliados y Pensionados, porque los artículos 2.2.2.5.2. y 2.2.2.6.2. del Nuevo Decreto ordenan que la totalidad del traslado de recursos se efectúe en un término no superior a treinta (30) y quince (15) días siguientes a la entrada en vigencia del decreto, respectivamente.

54. Si se materializa la transferencia a COLPENSIONES antes del pronunciamiento del Consejo de Estado sobre la medida cautelar, se perdería la posibilidad de impedir el efecto inmediato que se busca evitar, esto es, la ejecución del traslado dentro del plazo previsto en el Nuevo Decreto y sus correspondientes consecuencias patrimoniales.

55. La limitación no recae sobre la posibilidad formal de acudir al juez, que ciertamente existe, sino sobre la eficacia material de esa intervención judicial. La premura del término impuesto por el Nuevo Decreto reduce sustancialmente la utilidad práctica del control judicial ordinario y amenaza con convertirlo en una reacción tardía frente a una situación ya consumada.

56. Eso es precisamente lo que ocurre en este caso. Si la transferencia de recursos se realiza dentro del término otorgado en el Nuevo Decreto, el acceso al Consejo de Estado subsistirá solo en un sentido formal, pero no como herramienta efectiva para evitar la transferencia de los recursos antes de la decisión de la medida cautelar. En tales condiciones, el derecho de acceso a la administración de justicia de los Afiliados y Pensionados resulta lesionado porque la posibilidad de acudir al juez ya no se traduce en la posibilidad real de obtener protección útil frente al acto acusado.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-608 de 2019.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-608 de 2019.

57. La presente tutela no pretende sustituir al Consejo de Estado ni anticipar el juicio de legalidad del decreto. Su finalidad es preservar, de manera transitoria, la eficacia material del control judicial ordinario. Por eso se solicita exclusivamente la suspensión de los términos otorgados por el Nuevo Decreto hasta que el Consejo de Estado resuelva la medida cautelar correspondiente. Solo de esa manera se protegerá el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia de los Afiliados y Pensionados.

2. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

58. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y en los artículos 1, 5 y 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede para la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad, siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz o que, existiendo, este no sea idóneo para evitar el perjuicio irremediable.
59. En el presente caso se cumplen todos los requisitos de procedencia, tal como se detalla a continuación:

2.1. Inmediatez:

60. La presente acción de tutela cumple el requisito de inmediatez, toda vez que se interpone de manera inmediata a la expedición del Nuevo Decreto, en atención a que la orden allí prevista debe ejecutarse en un término perentorio. Por ello, la acción fue promovida dentro de un plazo razonable y oportuno, sin que pueda predicarse inactividad de la parte accionante¹⁵.

2.2. Subsidiariedad:

61. La presente acción de tutela es procedente como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Es cierto que el Nuevo Decreto es un acto administrativo de carácter general y que su control corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad simple. Esa es la regla que se desprende del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual la tutela no procede, por regla general, cuando existan otros medios de defensa judicial y, en particular, cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.
62. Sin embargo, la propia Constitución en su artículo 86 y el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 autorizan la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio cuando, aun existiendo otro medio de defensa judicial, resulte necesario evitar un perjuicio irremediable. La Corte ha sido constante en señalar que, en tales eventos, el examen de subsidiariedad no puede hacerse en abstracto, sino en

¹⁵ Al respecto, en Sentencia T-105 del 2023, “la Corte ha señalado que la acción de tutela se debe interponer en un tiempo oportuno y justo, a partir del momento en que ocurre la situación que presuntamente vulnera o amenaza el derecho fundamental. Ello porque la acción de tutela es un mecanismo de protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales. No existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, en todo caso, le corresponde al juez constitucional determinar en cada asunto si la presentación de la acción fue oportuna”.

atención a la eficacia real y concreta del medio ordinario frente a la urgencia de la amenaza alegada¹⁶.

63. Ese es precisamente el supuesto que se configura en este caso. Aunque las AFP han acudido al medio de control de nulidad simple contra el Nuevo Decreto y solicitaron dentro de ese trámite la correspondiente medida cautelar de urgencia, es altamente improbable que la decisión correspondiente se produzca antes del término que tienen las AFP para entregar los recursos. En ese caso, el daño no se podrá evitar. Una vez efectuado ese traslado, la afectación de los derechos de los Afiliados y Pensionados se habrá consumado materialmente, sin que el Consejo de Estado haya tenido aún oportunidad real de pronunciarse.
64. En ese contexto, el medio contencioso ordinario, aun siendo procedente en abstracto, no resulta eficaz por sí solo para conjurar el riesgo inmediato que se deriva de la ejecución del Nuevo Decreto dentro de un plazo tan breve. La Corte ha explicado que la existencia formal de un mecanismo judicial no basta para desplazar la tutela cuando, por las circunstancias del caso, ese medio no ofrece una protección oportuna frente a una amenaza inminente:

“Un mecanismo judicial es idóneo, si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y es capaz de producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es eficaz, cuando permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados. Lo anterior implica que el juez constitucional no puede valorar la idoneidad y la eficacia del otro medio de defensa judicial en abstracto. Por el contrario, debe determinar si, de acuerdo con las condiciones particulares del accionante y los hechos y circunstancias que rodean el caso, dicho medio le permite ejercer la defensa de los derechos que estima vulnerados de manera oportuna e integral”¹⁷. (Destacado fuera del texto original).

65. Por eso, aun en materias sometidas al control del juez administrativo, la tutela conserva un espacio excepcional cuando la consumación del daño puede ocurrir antes de que el juez natural alcance a pronunciarse de manera útil.
66. La procedencia del amparo se refuerza porque aquí no se pretende que el juez de tutela sustituya al Consejo de Estado en el examen de validez del Nuevo Decreto, ni que adelante un control abstracto de legalidad. La solicitud es limitada y estrictamente transitoria, en tanto se solicita la suspensión de la exigibilidad de los términos fijados en el Nuevo Decreto hasta que el Consejo de Estado resuelva la medida cautelar formulada dentro del medio de control de nulidad simple.
67. Si la transferencia se ejecuta antes de que el Consejo de Estado decida la solicitud de suspensión provisional o la medida cautelar respectiva, la discusión judicial subsiguiente recaería sobre una situación ya consumada y además irreversible.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-156 de 2024: “(...) la acción es procedente como (i) mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o (ii) como medio de protección definitivo “cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad y/o eficacia para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados”.

¹⁷ Sentencia SU 367 de 2025.

Por esto, la tutela resulta procedente como mecanismo transitorio para preservar el objeto mismo del control judicial ordinario y evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.

2.3. Perjuicio irremediable:

68. En este caso se configura un perjuicio irremediable que habilita la procedencia transitoria de la acción de tutela. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional¹⁸, el perjuicio irremediable, como presupuesto de procedencia transitoria de la acción de tutela, exige la concurrencia de cuatro elementos: inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad.
69. En ese sentido, la Corte ha señalado que el daño debe estar próximo a ocurrir, debe reclamar una intervención inmediata, debe comprometer de manera intensa derechos fundamentales y no admitir una respuesta judicial diferida sin que la afectación se consume.
70. El perjuicio es, en primer lugar, **inminente**¹⁹: el Nuevo Decreto ordena la transferencia a COLPENSIONES de la totalidad de los recursos comprendidos por la regulación en un plazo extremadamente breve que tiene consecuencias patrimoniales gravísimas e irreversibles como ya se explicó previamente. Por esa sola circunstancia el perjuicio es inminente, pues todo ocurrirá en menos de un mes sin que sea posible revertir sus efectos.
71. El perjuicio es, en segundo lugar, **urgente**: la protección que aquí se solicita no puede esperar a que culmine el trámite ordinario, ni siquiera a que el Consejo de Estado resuelva, por sus tiempos naturales, la medida cautelar. Lo que se busca evitar es la ejecución material de la orden de traslado antes de que el juez natural pueda pronunciarse sobre la medida cautelar.
72. El perjuicio es, además, **grave**: el traslado inmediato de recursos desde el RAIS hacia COLPENSIONES genera efectos económicos adversos inmediatos, directos y no reversibles. Como ya se explicó ampliamente, para cumplir el plazo fijado por el Nuevo Decreto, las AFP deben liquidar a pérdida inversiones a largo plazo, lo cual introduce presiones en el mercado financiero y ocasiona una reducción en el valor de los portafolios y, con ello, en el valor de los ahorros pensionales de todos los Afiliados y Pensionados del RAIS, afectando sus derechos a la seguridad social y a la propiedad.
73. Finalmente, el perjuicio es **impostergable**: en este caso, el daño se causa con ocasión de la venta forzada y a menosprecio de inversiones en un plazo de quince (15) y treinta (30) días. Por ello, la intervención del juez constitucional no puede esperarse hasta la decisión de fondo del medio de control, porque para ese momento la orden administrativa ya se habrá ejecutado. Incluso si posteriormente el Consejo de Estado adoptara una decisión favorable, la transferencia ya realizada a COLPENSIONES, la liquidación anticipada de inversiones, la pérdida de valor de los portafolios y la desaparición de rendimientos futuros no podrían retrotraerse a su estado anterior.

¹⁸ Al respecto véase: Sentencia T-225 de 1993, Sentencia SU-1070 de 2003 y Sentencia T-414 de 2019.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-099 de 2024. La Corte ha indicado que la inminencia supone precisamente que el daño “amenaza o está pronto a suceder”, de modo que exige una intervención inmediata del juez constitucional.

74. Solamente para ilustrar la inminencia, urgencia, gravedad y el carácter impostergable del perjuicio que se ocasionaría en este caso, es importante transcribir un aparte del Informe Técnico elaborado por ANIF (**Ver Prueba No. 2, pág. 16**) que se anexa como prueba:

*“Como resultado, se estima que la pérdida en los portafolios de todos los afiliados del sistema estaría en un rango de entre \$18,6 y \$27,8 billones. Esto equivale a una reducción de entre el 5,3% y el 7,9% del valor de los títulos de deuda pública en los fondos de pensiones obligatorias. **Es importante resaltar que estas pérdidas no se originan en decisiones de inversión inadecuadas o mala gestión por parte de las AFP, ni en cambios estructurales en la economía, sino en la forma y velocidad en que el decreto obliga a ejecutar el traslado de los recursos.** En particular, el efecto se explica por dos factores: la presión sobre los precios generada por el exceso de oferta y la necesidad de liquidez para financiar gasto corriente una vez los recursos llegaran a Colpensiones.*

*Este impacto tiene tres características que lo hacen especialmente grave: es **generalizado, inmediato e irreversible**: una vez que los activos se venden a precios deprimidos, el valor destruido no se recupera” (Destacado fuera del texto original).*

75. En esas condiciones, la tutela resulta necesaria para suspender transitoriamente la exigibilidad de los plazos otorgados hasta tanto el Consejo de Estado se pronuncie sobre la medida cautelar formulada dentro del medio de control de nulidad simple.

2.4. Legitimación en la causa por activa:

76. En el presente caso las Administradoras de Fondos de Pensiones que otorgaron el poder para presentar esta solicitud de tutela actúan en una doble calidad que sirve de fundamento jurídico para legitimarlas en la causa por activa.
77. En efecto, por una parte, en su calidad de Administradoras de Pensiones están regidas por el Estatuto Financiero. Ellas tienen un deber legal de diligencia, de custodia y de protección de los activos administrados por ellas, que las obliga a realizar todas las actuaciones, incluyendo la presentación de acciones judiciales, que sean necesarias para garantizar la debida protección de los activos sometidos a su cuidado; por otra, en desarrollo de esa misma obligación y de los deberes de protección y custodia que tienen frente a sus afiliados, ellas están legitimadas para actuar como agentes oficiosas de esos afiliados, con miras a asegurar la protección por vía judicial de sus derechos y, en particular, de sus derechos fundamentales en materias pensionales.
78. En cuanto al deber de custodia y diligencia, el artículo 3º, ordinal a) de la Ley 1328 de 2009, que consagra el régimen de protección del consumidor financiero, establece que todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, entre ellas las sociedades Administradoras de Pensiones, deberán emplear la debida diligencia en la prestación de sus servicios a los consumidores.

79. En la misma línea, el Decreto 2255 de 2010, que contiene la compilación de las normas sobre el sector financiero, estableció en su artículo 2.6.10.1.1, los principios y reglas, derechos y deberes que rigen la protección de los consumidores financieros en sus relaciones con las entidades administradoras de los regímenes del Sistema General de Pensiones en lo atinente a la administración de los fondos de pensiones obligatorias, en el cual se reitera la relevancia y obligatoriedad del principio de diligencia, y se hace especial énfasis en que los administradores de las sociedades administradoras de Fondos de Pensiones “**deberán actuar de manera profesional, con la diligencia exigible a un experto prudente y diligente en la administración de fondos de pensiones y cesantía**”, y que la administración de los Fondos “**deberá realizarse en las mejores condiciones posibles para los afiliados**”, teniendo en cuenta, entre muchas otras cosas, todos los factores relevante “*que tendría en cuenta un profesional en la administración de fondos de pensiones y cesantía*” (Destacado fuera de texto original).
80. En esas condiciones salta a la vista que una de las funciones de un administrador de Fondos de Pensiones es la de iniciar las acciones legales que sean necesarias para proteger los activos del fondo y para defender los intereses de sus afiliados, teniendo en cuenta, además que esa administración de recursos constituye una función pública.
81. Por esta misma razón, los administradores de Fondos de Pensiones están legitimados para presentar la presente acción de tutela que, como se ha explicado, busca la defensa de los 18 millones de afiliados al RAIS que se ven afectados por las consecuencias graves, inminentes e irreversibles del Decreto 0415 de 2026, así como la protección de veinticuatro punto cinco (24,5) billones de pesos encomendados a su cuidado que están destinados al pago de pensiones futuras.
82. Además de lo anterior, es claro que las sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones están facultadas para actuar como agentes oficiosos de sus afiliados cuando quiera que una decisión del Estado afecte los derechos de tales afiliados, más aún si esos derechos son fundamentales, como ocurre en el presente caso. Tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional, esta posibilidad es más clara y necesaria tratándose de asuntos litigiosos de alta complejidad jurídica, técnica o financiera que no están al alcance de todos los afiliados, tal como también ocurre en el presente caso.
83. En efecto, el artículo 86 de la Constitución Política prevé que: “**Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública**”. (Destacado fuera del texto original).
84. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 prevé la posibilidad de agenciar derechos ajenos cuando el titular no esté en condiciones de promover su propia defensa, en los siguientes términos:

“ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa.
Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.
(Destacado fuera del texto original).

85. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que, para que proceda la agencia oficiosa, se deben cumplir dos requisitos:

*“Para que se configure la agencia oficiosa, la concurrencia de dos elementos: (i) **que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos** y, (ii) **que en la tutela se manifieste esa circunstancia**”.* (Destacado fuera del texto original).

86. Ese supuesto se configura en el presente caso. Los Afiliados y Pensionados cuyos derechos se busca proteger no se encuentran en condiciones reales de promover por sí mismos una defensa judicial oportuna y eficaz frente al Nuevo Decreto porque la medida acusada incorpora implicaciones técnicas, financieras, operativas y regulatorias de alta complejidad, cuyo alcance no resulta razonablemente cognoscible para un afiliado o pensionado individual en un término tan corto.
87. La amenaza que aquí se denuncia no se deriva de una actuación simple o fácilmente identificable por los titulares de los derechos, sino de una orden reglamentaria cuya comprensión exige conocer, entre otros aspectos, la estructura legal del RAIS, la diferencia entre administración y titularidad de los recursos, el funcionamiento de los portafolios de inversión, el impacto de la liquidación acelerada sobre el valor de las cuentas individuales, y las consecuencias que ello puede producir sobre la rentabilidad y suficiencia del ahorro pensional de cada uno de los Afiliados y Pensionados del RAIS.
88. A ello se suma que la afectación se materializará en un plazo extremadamente breve, lo que hace inviable exigir que cada afiliado o pensionado, de manera individual, identifique a tiempo el alcance técnico de la medida, estructure una defensa judicial idónea y obtenga una protección útil antes de que el daño se consume.
89. El presente caso no se trata, entonces, de una actuación inspirada en un interés corporativo o institucional. La presente acción se promueve porque, en su condición de agentes oficiosos y de administradores fiduciarios de los recursos pensionales de los Afiliados y Pensionados del RAIS, las AFP tienen el deber jurídico de actuar frente a una medida que amenaza con comprometer de manera grave e irreversible el ahorro previsional y, con ello, los derechos fundamentales de sus titulares.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU 055 de 2015.

90. En consecuencia, las AFP se encuentran legitimadas en la causa por activa para interponer la presente acción de tutela no solo porque es obligación y función de los administradores de los Fondos adelantar las acciones que sean necesarias para la protección de los derechos y bienes de los afiliados, sino también porque deben actuar como agentes oficiosos de los intereses de los afiliados y pensionados del RAIS.
91. En ambas condiciones, como administradores fiduciarias y legalmente responsables de recursos públicos pensionales de destinación específica y como agentes oficiosos de los Afiliados y Pensionados, las AFP tienen legitimación en la causa para presentar la presente acción de tutela como instrumento idóneo para reaccionar judicialmente frente a medidas que amenacen comprometer la legalidad, integridad, seguridad y destinación constitucional de los ahorros consignados a su custodia.

2.5. Legitimación en la causa por pasiva:

92. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo se encuentran legitimados en la causa por pasiva, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, por ser las autoridades a las que se atribuye la expedición del Nuevo Decreto.

IV. SOLICITUD DE MEDIDA PROVISIONAL

1. SOLICITUD ÚNICA:

93. Decretar como medida provisional y de conformidad con el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, la suspensión inmediata de la exigibilidad y aplicación de los términos previstos en los artículos 2.2.2.5.2. y 2.2.2.6.2. del Decreto 0415 de 2026, con el fin de evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

2. FUNDAMENTOS DE ESTA SOLICITUD

94. A pesar de que mis representadas han acudido al medio de control de nulidad simple en contra del Decreto 0415 de 2026 y que solicitaron dentro de ese trámite la correspondiente medida cautelar de urgencia, el daño es inminente en tanto el Nuevo Decreto les impone a las AFP una orden contraria a la Ley de trasladar de manera inmediata **VEINTICUATRO BILLONES QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (COP \$24.500.000.000.000)**. De ese monto, aproximadamente **DIECISIETE BILLONES QUINIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (COP \$17.500.000.000.000)** están invertidos en TES, cuya liquidación directa o posterior conversión en liquidez por parte de COLPENSIONES generará presión sobre el mercado, desvalorización de activos y pérdida del ahorro pensional, antes de que la justicia contenciosa pueda pronunciarse sobre la medida cautelar de urgencia o sobre la demanda.
95. Una vez se efectúe ese traslado, se habrá consumado una afectación grave, inmediata e irreversible de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la propiedad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de los Afiliados y Pensionados. Esto, en tanto que: (i) se materializará la pérdida para el

sistema pensional de cerca de **CINCO BILLONES DE PESOS (COP \$5.000.000.000.000)** en rendimientos acumulados que esos recursos habrían generado de permanecer invertidos hasta la consolidación del derecho pensional; y, (ii) el pasivo pensional podría aumentar en más de \$43 billones, como consecuencia de la conversión anticipada de ahorro pensional de largo plazo en gasto corriente.

96. La Corte Constitucional ha indicado que, para que proceda una medida como la que se solicita mediante esta tutela, se deben cumplir los siguientes requisitos: “(i) que exista una vocación aparente de viabilidad, (ii) que exista un riesgo probable de afectación a derechos fundamentales por la demora en el tiempo y (iii) que la medida no resulte desproporcionada²¹”. En el presente caso, estos requisitos se cumplen en tanto que:

2.1. Existe vocación aparente de viabilidad:

97. La presente acción de tutela cuenta con vocación de prosperidad en la medida en que la vulneración alegada surge de una contradicción normativa manifiesta entre el Nuevo Decreto y la Ley 2381 de 2024 que regula la Oportunidad de Traslado.
98. Como ya se explicó, mientras el párrafo del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 (que se encuentra vigente) dispuso expresamente que los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de quienes ejercieran ese mecanismo “**seguirán siendo administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta el momento en que se consolide la pensión**”, el Nuevo Decreto ordenó el traslado inmediato de esos recursos a COLPENSIONES, incluso respecto de afiliados que no han consolidado su derecho pensional.
99. Esa oposición normativa no es menor. Se trata de una trasgresión frontal, manifiesta y ostensible a una norma jerárquicamente superior, lo cual está claramente prohibido por la Constitución y la Ley. Es más, la motivación del Decreto Demandado es tan frágil y contradictoria, que en ella no se encuentra justificación legal o financiera alguna para semejante entuerto. Dicha violación puede verse claramente en la siguiente tabla:

LEY 2381 DE 2024	DECRETO 0415 DE 2026
<p>ARTÍCULO 76: OPORTUNIDAD DE TRASLADO. (...)</p> <p>PARÁGRAFO: <u>Los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de las personas que hagan uso de este mecanismo seguirán siendo administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez o la pensión de vejez del régimen anterior.</u></p>	<p>Artículo 2.2.2.5.1. Giro de recursos de afiliados que ejercieron la oportunidad de traslado. <u>Las Administradoras de Fondos Pensiones (AFP) deberán trasladar a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones totalidad los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de los afiliados que ejercieron la oportunidad traslado,</u> dentro término establecido en artículo del presente decreto. (...)</p> <p>Artículo 2.2.2.6.1. Giro de los recursos de afiliados que consolidaron su derecho pensional. De conformidad con el párrafo del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024,</p>

²¹ Corte Constitucional. Auto 293 de 2015.

LEY 2381 DE 2024	DECRETO 0415 DE 2026
	<p><u>cuando los afiliados que hayan hecho uso de la oportunidad de traslado consoliden su derecho pensional, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deberán girar la totalidad de los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, dentro del término establecido en el artículo 2.2.2.6.2. del presente decreto.</u></p>

100. Así, en el presente caso se configura un fundamento serio y plausible de vulneración de los derechos fundamentales invocados, suficiente para concluir que la solicitud de amparo no es temeraria ni infundada, sino que plantea una controversia constitucional real, actual y jurídicamente sustentada. Ello satisface el presupuesto de apariencia de buen derecho que justifica la adopción de una medida provisional urgente, mientras se decide de fondo la presente acción.

2.2. Existe un riesgo probable de afectación a derechos fundamentales por la demora en el tiempo:

101. El segundo requisito jurisprudencial también se cumple. La no adopción inmediata de la medida provisional permite la producción de un perjuicio actual, grave e irreversible sobre los derechos fundamentales invocados, pues, como previamente se explicó, el Decreto 0415 de 2026 impone la transferencia acelerada de recursos pensionales hacia COLPENSIONES dentro de plazos perentorios, lo que obliga a las AFP efectuar operaciones de traslado contrarias a la Ley que, una vez ejecutadas, generan efectos de muy difícil reversión material y jurídica.

102. Por ello, la demora en la adopción de una medida urgente hace probable la consumación de una afectación irreparable a los derechos fundamentales accionados, lo que torna necesaria la intervención inmediata del juez constitucional.

2.3. La medida solicitada no es desproporcionada:

103. En el presente caso, la medida es razonable y proporcionada porque responde de manera directa al riesgo que se busca evitar. Si la amenaza es que por cuenta del Decreto Demandado se produzca un daño grave e irremediable a los Afiliados y Pensionados al RAIS y a los recursos públicos que deben servir de sustento al régimen pensional, **daño que puede llegar a implicar la pérdida de cinco billones de pesos y la desvalorización sustancial de los ahorros de 18 millones de afiliados**, para cuya solución no existe alternativa real diferente a la solicitada, es perfectamente razonable y proporcional pedir la suspensión de los efectos de dicho decreto hasta tanto el Consejo de Estado se pronuncie sobre la medida cautelar solicitada, pues esa es la única manera de prevenir ese daño grave, que además será irreversible.

104. Por su parte, la medida es proporcionada pues no persigue anticipar de manera definitiva la decisión de fondo sino únicamente suspender temporalmente los términos impuestos en los artículos 2.2.2.5.2. y 2.2.2.6.2. del Decreto 0415 de 2026 que amenazan de manera inmediata los derechos fundamentales

invocados, mientras el juez contencioso administrativo adopta una decisión de fondo sobre la medida cautelar solicitada.

V. JURAMENTO

105. De conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, bajo la gravedad de juramento, manifiesto que ni mis poderdantes ni yo en calidad de apoderado hemos presentado otra acción de tutela por los mismos hechos, derechos y pretensiones aquí expuestos por parte de las sociedades accionantes que actúan a título propio y como agentes oficiosos de los Afiliados y Pensionados del RAIS.

VI. PRUEBAS

106. Para efectos de demostrar los hechos y fundamentos expuestos, me permito aportar y solicitar que se tengan en cuenta los siguientes documentos como pruebas:

1. Copia del Decreto 0415 del 20 de abril de 2026 *“Por medio del cual se adicionan los Capítulos 5 y 6 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, para reglamentar la exigibilidad del traslado de recursos desde el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media con Prestación Definida a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, en virtud del traslado previsto en el Artículo 76 de la Ley 2381 de 2024”*
2. Informe Técnico elaborado por el Centro de Pensamiento Económico – ANIF denominado *“Efectos Económicos del Traslado de Recursos del RAIS a Colpensiones de los Ahorradores que se Trasladaron usando la oportunidad de traslado que autoriza el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 y ordenada por el Decreto 0415 del 20 de abril de 2026”*.
3. Formato de Memoria Justificativa del Decreto 0415 del 20 de abril de 2026 elaborado por el Ministerio del Trabajo para justificar la expedición de dicho Decreto.
4. Comunicado de prensa de ASOFONDOS denominado *“Nuevo proyecto de decreto de Gobierno busca giro de más de \$25 billones de AFP a Colpensiones”*.
5. Comunicado de prensa de ANIF denominado *“Borrador de decreto de MinTrabajo podría afectar el pago de pensiones a futuro y presionaría las finanzas públicas”*.
6. Observaciones al Proyecto Decreto del 12 de marzo de 2026 remitida al Ministerio del Trabajo por parte de ASOFONDOS.
7. Observaciones al Proyecto de Decreto del 11 de marzo de 2026 remitida al Ministerio del Trabajo por parte del Banco de la República de Colombia.
8. Observaciones al Proyecto de Decreto remitida al Ministerio del Trabajo por parte de la Contraloría General de la Nación.

9. Comunicación de ASOFONDOS remitida a la Contraloría General de la República denominada *“Respuesta a requerimiento de información sobre solicitudes de traslado de las AFP a Colpensiones en virtud del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024”* del 18 de marzo de 2026.
10. Estudio elaborado por el centro de estudios e incidencia de la Universidad EAFIT denominado *“el traslado exprés de \$25 billones hacia Colpensiones”* publicado en marzo de 2026 por la revista Notas de Política, edición No. 5, 2026.
11. Copia del Decreto 1225 del 3 de octubre de 2024 *“Por el cual se reglamenta el párrafo transitorio del artículo 12 y los artículos 57, 75 Y 76 de la Ley 2381 de 2024, relacionados con las entidades administradoras del componente complementario de ahorro individual y la selección de estas por parte de los afiliados, el régimen de transición y la oportunidad de traslado, respectivamente”*.
12. Copia de la Ley 2381 del 16 de julio de 2024 *“Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones”*.
13. Copia del Auto A-841 del 17 de junio de 2025 proferido por la Corte Constitucional, por medio del cual suspendió la entrada en vigencia de la Ley 2381 de 2024.
14. Solicitud de medida complementaria al Auto A-841 del 17 de junio de 2025 radicada por Asofondos a la Corte Constitucional el 20 de abril de 2026 denominada *“Solicitud de medida complementaria al Auto 841 de 2025, mediante el cual se suspendió la entrada en vigor de las normas de la Ley 2381 de 2024, salvo lo que se refiere a lo dispuesto en los artículos 12, párrafo transitorio y 76 de la citada ley”*.
15. Copia de la demanda de nulidad simple radicada ante el Consejo de Estado por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones.
16. Copia del escrito de medida cautelar de urgencia radicado ante el Consejo de Estado por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

VII. ANEXOS

107. Como anexos, me permito adjuntar los siguientes documentos:

1. Lo descrito en el acápite de pruebas.
2. Poder especial otorgado por Skandia S.A.
3. Constancia de envío del poder por medios electrónicos por Skandia S.A.
4. Certificado de Existencia y Representación Legal de Skandia S.A.
5. Poder especial otorgado por Porvenir S.A.
6. Constancia de envío del poder por medios electrónicos por Porvenir S.A.
7. Certificado de Existencia y Representación Legal de Porvenir S.A.
8. Poder especial otorgado por Colfondos S.A.
9. Constancia de envío del poder por medios electrónicos por Colfondos S.A.

10. Certificado de Existencia y Representación Legal de Colfondos S.A.
11. Poder especial otorgado por Protección S.A.
12. Constancia de envío del poder por medios electrónicos por Protección S.A.
13. Certificado de Existencia y Representación Legal de Protección S.A.

108. Los anteriores documentos obran en el siguiente enlace: [Pruebas y Anexos](#).

VIII. NOTIFICACIONES

EL SUSCRITO APODERADO recibirá notificaciones en la Carrera 7 No. 71-21, Torre B, oficina 1601 A, de la ciudad de Bogotá, D.C., y a los correos electrónicos cgarrieta@amya.com.co y yvillaquiran@amya.com.co; y a los números telefónicos de contacto (601) 7450634, (+57) 3105511965 y (+57) 3102450900.

SKANDIA S.A. recibirá notificaciones en la dirección Avenida 19 No. 109A-30, Bogotá D.C., y en la dirección de correo electrónico cliente@skandia.com.co.

PORVENIR S.A. recibirá notificaciones en la dirección Carrera 13 No. 26A-65, Bogotá D.C., y en la dirección de correo electrónico notificacionjudiciales@porvenir.com.co.

COLFONDOS S.A. recibirá notificaciones en la dirección Calle 67 No. 7-94, Bogotá D.C., y en la dirección de correo electrónico procesosjudiciales@colfondos.com.co.

PROTECCIÓN S.A. recibirá notificaciones en la dirección Calle 49 No. 63 - 100, Medellín, y en la dirección de correo electrónico accioneslegales@proteccion.com.co.

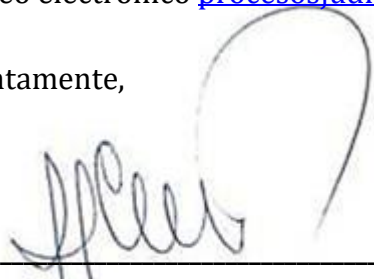
EL MINISTERIO DE HACIENDA recibirá notificaciones en la dirección Carrera 8 No. 6C-38 de la ciudad de Bogotá D.C., teléfono (57) 601 381 1700, y en la dirección de correo electrónico notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

EL MINISTERIO DEL TRABAJO recibirá notificaciones en la dirección Carrera 7 No. 31-10, Edificio Worktech 4 Center II P.H. Bogotá D.C., y en la dirección de correo electrónico notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co

LA AGENCIA DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO recibirá notificaciones en la dirección Calle 16 N°68d-89 de la ciudad de Bogotá D.C. y en la dirección de correo electrónico conciliacionesnacionales@defensajuridica.gov.co

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN recibirá notificaciones en la Carrera 5 # 15-80 de la ciudad de Bogotá D.C., Teléfono (601) 587 8750, y en la dirección de correo electrónico procesosjudiciales@procuraduria.gov.co

Atentamente,



CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA

C.C. 19.111.138 de Bogotá

T.P. 14.682 del C.S. de la J.