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

MAGISTRADO PONENTE: JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia:	Nulidad
Radicación:	11001-03-25-000-2026-00297-00 (1210-2026)
Demandante:	Jairo Toro Meneses
Demandada:	Superintendencia Financiera de Colombia

Tema:	Medida cautelar de suspensión provisional.
Decisión:	Negar la suspensión provisional solicitada porque del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas invocadas no se advierte que la Superintendencia Financiera hubiera actuado por fuera de sus competencias, desconocido la reserva de ley, vulnerado la libertad de afiliación o afectado el debido proceso.

El despacho resuelve la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Orden Administrativa 2026022597-001-000 del 4 de febrero de 2026[1], expedida por la Delegatura para Pensiones de la Superintendencia Financiera de Colombia.

I. ANTECEDENTES

Disposición acusada

1. Mediante el acto demandado se ordenó a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (en adelante, CAXDAC) suspender las actividades relacionadas con la administración del Sistema General de Pensiones establecido en la Ley 100 de 1993 respecto de los aviadores civiles que no se encontraban cobijados por el régimen de transición o el de pensiones especiales transitorias.

2. Asimismo, se dispuso el traslado a Colpensiones de los aviadores que no tienen el derecho a percibir una pensión de transición (prevista en el artículo 3 del Decreto 1282 de 1994) o a una pensión especial transitoria (de las que trata el artículo 6 del Decreto 1282 de 1994) y la realización de las actuaciones necesarias para normalizar su afiliación.

Solicitud de medida cautelar

[1] Confirmada mediante comunicación rad. 2026022597-102-000 del 11 de mayo de 2026.

3. La parte actora, en escrito separado a la demanda, solicitó la suspensión de los efectos de la Orden Administrativa 2026022597-001-000 del 4 de febrero de 2026, con fundamento en los siguientes argumentos.

4. En primer lugar, sostuvo que la Superintendencia Financiera carecía de competencia para expedir la orden cuestionada, pues las facultades de policía administrativa otorgadas en el artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (en adelante, EOSF) únicamente lo habilitan para suspender prácticas ilegales o no autorizadas y disponer las medidas correctivas correspondientes, mas no para declarar ilegal, mediante una orden administrativa, la administración del régimen pensional que CAXDAC ejercía respecto de sus afiliados.

5. Explicó que el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 y el literal b) del artículo 6 del Decreto 692 de 1994[2], reconocieron como administradoras del Sistema General de Pensiones a Colpensiones y a las cajas o entidades públicas o privadas legalmente autorizadas, mientras no se ordene su liquidación, supuesto en el que se encuentra CAXDAC.

6. Añadió que el numeral 4 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 otorgó al presidente de la República facultades extraordinarias para armonizar y ajustar las normas pensionales aplicables a los aviadores civiles y establecer la forma en que las cajas, fondos o entidades del sector privado que subsistieran debían adaptarse al Sistema General de Pensiones. Señaló que estas atribuciones fueron ejercidas mediante los Decretos Ley 1282 y 1283 de 1994, por lo que la Superintendencia Financiera no podía modificar ni desconocer ese marco normativo a través de una orden administrativa.

7. En segundo lugar, indicó que la disposición demandada desconoció la reserva de ley prevista en el artículo 48 de la Constitución Política, según la cual la seguridad social es un servicio público que se prestará «en los términos que determine la ley». Lo anterior, por cuanto el traslado masivo de afiliados entre administradoras no podía disponerse mediante un acto administrativo de la Superintendencia Financiera, sino que era una materia reservada al legislador.

8. Como sustento de ese reproche, señaló que los traslados masivos de afiliados entre administradoras han sido regulados expresamente por el legislador, como ocurrió con la Ley 1151 de 2007, respecto del traslado del Instituto de Seguros Sociales a Colpensiones y de Cajanal a la UGPP, y con la Ley 2381 de 2024, frente al traslado gradual de afiliados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad a Colpensiones.

9. En tercer lugar, señaló que la orden cuestionada incurrió en falsa motivación porque se sustentó en la ponencia del Ministerio del Trabajo adoptada mediante el Acta 02 de 2025 de la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima

[2] Compilado en el artículo 2.2.1.1.5 del Decreto 1833 de 2016.

Media con Prestación Definida (en adelante, la Comisión), pese a que, en su criterio, dicho pronunciamiento carecía de fuerza normativa y no resultaba vinculante para CAXDAC.

10. Agregó que la entidad demandada omitió analizar el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 6 del Decreto 692 de 1994, disposiciones que habilitaban a CAXDAC para administrar el régimen pensional de sus afiliados. Asimismo, señaló que la propia Comisión reconoció posteriormente que el Acta 02 de 2025 no creaba, extinguía ni modificaba situaciones jurídicas concretas y que el traslado de los afiliados requería un mecanismo normativo.

11. Añadió que la Superintendencia Financiera había aprobado los estatutos de CAXDAC de 2001, en los que se contempló la administración de los riesgos de invalidez y sobrevivientes conforme a las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003. Por ello, consideró contradictorio que bajo ese mismo marco normativo y respecto de los mismos afiliados calificara como ilegal la administración del riesgo de vejez.

12. Como elemento adicional para sustentar la ilegalidad de la orden, hizo referencia al proyecto de decreto publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 12 de mayo de 2026, mediante el cual se propuso establecer las reglas para la conmutación pensional entre CAXDAC y Colpensiones. A su juicio, ese proyecto evidenciaba que el traslado de los afiliados requería un instrumento normativo que definiera las condiciones jurídicas y operativas para su ejecución, entre ellas, la transferencia de obligaciones pensionales, el manejo de los aportes y la sucesión en los procesos en curso.

13. En cuarto lugar, manifestó que la orden demandada desconoció la libertad de afiliación prevista en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, pues dispuso el traslado de los 347 afiliados a Colpensiones sin que mediara su consentimiento.

14. En quinto lugar, alegó que la orden cuestionada vulneró el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y desconoció el artículo 37 del CPACA, pues los 347 aviadores civiles directamente afectados por la decisión no fueron vinculados a la actuación administrativa ni tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción antes de que se ordenara su traslado.

15. Añadió que esa situación se agravó porque la orden era de cumplimiento inmediato y el recurso de reposición no suspendía su ejecución, de modo que los afiliados no contaron con un mecanismo de defensa previo a la producción de sus efectos.

16. En sexto lugar, afirmó que la entidad demandada incurrió en desviación de poder porque, a su juicio, utilizó sus facultades de supervisión para obtener el traslado de los 347 afiliados y afectar el funcionamiento de CAXDAC, finalidad distinta de aquella para la cual le fueron conferidas.

Trámite de la medida cautelar

17. Mediante auto del 1 de septiembre de 2026, el despacho negó el trámite de urgencia de la medida cautelar solicitada al no encontrar acreditados los requisitos previstos en el artículo 234 del CPACA y, en consecuencia, ordenó correr traslado a la entidad demandada para que se pronunciara sobre la solicitud de la medida cautelar.

18. **La CAXDAC**, en su calidad de coadyuvante de la parte actora, solicitó la suspensión provisional de los efectos de la Orden Administrativa 2026022597-001-000 del 4 de febrero de 2026. Para sustentar su petición, reiteró los argumentos expuestos por el demandante respecto de la falta de competencia de la Superintendencia Financiera, la habilitación legal de la caja para administrar el régimen pensional de sus afiliados, la reserva de ley, la libertad de afiliación y la vulneración del debido proceso.

19. Adicionalmente, aseguró que la orden contrariaba el principio de buena fe, pues durante más de treinta años la Superintendencia Financiera había ejercido funciones de inspección y vigilancia sobre CAXDAC sin cuestionar la administración de esos afiliados. En esa línea, indicó que la propia entidad había reconocido anteriormente la existencia de recursos y obligaciones correspondientes al Sistema General de Pensiones y había fijado la comisión destinada a sufragar los gastos de administración de la caja.

20. También, adujo que la entidad demandada omitió valorar el impacto fiscal derivado del traslado de los afiliados a Colpensiones, pese a que esa decisión podía comprometer recursos públicos. Añadió que la suspensión provisional no afectaría el interés general ni la sostenibilidad del sistema pensional, sino que permitiría mantener la situación existente mientras se definía la legalidad de la orden.

21. **La Superintendencia Financiera de Colombia** se opuso al decreto de la medida cautelar al considerar que, del análisis de la orden demandada, su confrontación con las disposiciones invocadas por la parte actora y las pruebas allegadas no surgía la vulneración del ordenamiento jurídico exigida por el artículo 231 del CPACA para suspender provisionalmente sus efectos.

22. Expuso que la solicitud cautelar partía de una premisa equivocada, consistente en asumir que la condición de CAXDAC como entidad históricamente vinculada a la administración del régimen pensional de los aviadores civiles implicaba una habilitación para administrar el Sistema General de Pensiones respecto de los afiliados objeto de la orden. Según explicó, debía distinguirse entre la subsistencia jurídica de la caja, las funciones que le fueron atribuidas frente al régimen especial de sus destinatarios y la eventual facultad para administrar prestaciones sujetas a las reglas generales del sistema.

23. En cuanto al cargo de falta de competencia, sostuvo que la orden demandada no creó un régimen pensional, no modificó los elementos estructurales

del Sistema General de Pensiones, no dispuso la liquidación de CAXDAC ni sustituyó al legislador, sino que tuvo por objeto verificar si las actividades desarrolladas por esa entidad se encontraban comprendidas dentro de la habilitación legal que le correspondía y, a partir de esa conclusión, adoptar las medidas de supervisión pertinentes.

24. En ese sentido, indicó que el literal a) del numeral 5 del artículo 326 del EOSF faculta a la entidad demandada para ordenar la suspensión de prácticas ilegales, no autorizadas o inseguras y adoptar las medidas correctivas correspondientes. Precisó que el ejercicio de esa atribución no requiere una declaración judicial previa ni que el legislador haya identificado de manera individual cada conducta susceptible de control.

25. Aclaró que los artículos 52 y 139 de la Ley 100 de 1993 y los Decretos Ley 1282 y 1283 de 1994 no limitaban la facultad de supervisión antes descrita, pues la subsistencia jurídica de CAXDAC no implicaba una habilitación para administrar prestaciones sometidas a las reglas ordinarias del Sistema General de Pensiones. Explicó que dichos decretos delimitaron sus funciones respecto del régimen de transición y de las pensiones especiales transitorias de los aviadores civiles.

26. Respecto del cargo de falsa motivación, manifestó que el Acta 02 de 2025 de la Comisión no constituyó la fuente normativa de la orden demandada, sino uno de los antecedentes considerados por la Superintendencia. Precisó que la decisión se sustentó en sus competencias de inspección, vigilancia y control y en el régimen jurídico aplicable a CAXDAC, por lo que la falta de carácter vinculante de aquel pronunciamiento no impedía valorarlo como elemento de juicio dentro de la actuación administrativa.

27. Aseguró que las actuaciones de supervisión adelantadas anteriormente respecto de CAXDAC no constituían una habilitación para desarrollar indefinidamente una determinada actividad ni impedían que la Superintendencia adoptara medidas correctivas si posteriormente concluía que aquella excedía el marco legal autorizado.

28. En cuanto al proyecto de decreto publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, afirmó que se trataba de un instrumento preparatorio que no constituía una norma vigente ni una declaración sobre la legalidad de la orden cuestionada. Destacó que dicho proyecto pretendía regular una conmutación pensional integral, mientras que el acto demandado se dirigió a suspender una actividad que la Superintendencia consideró no autorizada y a normalizar la afiliación de los afectados, por lo que ambas actuaciones tenían objeto y alcance diferentes.

29. Por otra parte, apuntó que el artículo 48 de la Constitución Política no exige que toda actuación administrativa que incida en la afiliación de un grupo de personas deba estar precedida de una ley específica. En ese sentido, sostuvo que las Leyes 1151 de 2007 y 2381 de 2024 regulaban procesos de reorganización o

traslado distintos de la medida de supervisión adoptada frente a CAXDAC, por lo que esos antecedentes no permitían concluir que la actuación cuestionada estuviera sometida a reserva de ley.

30. Sobre la libertad de afiliación, sostuvo que el artículo 271 de la Ley 100 de 1993 protege la posibilidad de escoger entre entidades legalmente habilitadas para administrar el régimen correspondiente, razón por la cual consideró que dicha garantía no podía invocarse para mantener la afiliación a CAXDAC si la autoridad de supervisión había concluido que carecía de habilitación para desarrollar esa actividad. Añadió que la orden preservó la posibilidad de ejercer posteriormente el derecho de libre escogencia.

31. Sobre el debido proceso, señaló que la actuación administrativa tuvo como destinataria a CAXDAC en su condición de entidad vigilada y no pretendió definir individualmente los derechos pensionales de los 347 aviadores. Indicó que la caja pudo ejercer sus derechos de defensa y contradicción e interponer recurso de reposición contra la decisión, por lo que la incidencia de la medida sobre la situación de los afiliados no implicaba, por sí sola, que todos ellos debieran integrar la actuación como terceros.

32. Adicionó que la orden no dispuso la eliminación de historias laborales, tiempos de servicio o cotizaciones, sino que contempló actuaciones de coordinación entre CAXDAC y Colpensiones para remitir la información necesaria y materializar la normalización ordenada.

33. En relación con la desviación de poder, afirmó que la cercanía temporal entre la orden y el pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación no permitía inferir una finalidad distinta de la propia de las funciones de supervisión. Precisó que la situación jurídica, financiera y operativa de CAXDAC ya había sido examinada con anterioridad y que desde 2025 existía una discusión acerca del alcance de su habilitación para administrar prestaciones bajo las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

34. Mencionó que la existencia de otras controversias institucionales relacionadas con CAXDAC tampoco demostraba que la entidad demanda hubiera utilizado sus atribuciones con un propósito ajeno al previsto por el ordenamiento, pues, a su juicio, no se aportaron elementos objetivos que permitieran acreditar esa circunstancia.

35. El Ministerio Público se abstuvo de allegar concepto sobre la solicitud de medida cautelar.

II. CONSIDERACIONES

36. Como cuestión preliminar, el despacho advierte que los cargos de falsa motivación y desviación de poder, en los términos en que fueron planteados, no permiten suspender provisionalmente los efectos de la orden demandada, pues no

suministran elementos que permitan establecer, en sede cautelar, la vulneración de una norma superior conforme a lo previsto en el artículo 231 del CPACA[3].

37. En efecto, estos reproches están dirigidos a cuestionar, de una parte, la correspondencia entre los motivos que sustentaron la orden y la realidad fáctica y jurídica y, de otra, la finalidad perseguida por la Administración, sin plantear un reproche que pueda establecerse mediante la confrontación del acto demandado con las normas superiores invocadas como vulneradas, en los términos exigidos por la citada disposición.

38. Precisado lo anterior, la parte actora sostuvo que la Superintendencia Financiera carecía de competencia para expedir la orden demandada, pues, a su juicio, las facultades previstas en el artículo 326 del EOSF únicamente la habilitaban para suspender prácticas ilegales o no autorizadas, mas no para declarar ilegal la administración pensional que CAXDAC ejercía respecto de sus afiliados ni disponer las medidas adoptadas en el acto acusado.

39. En relación con este planteamiento, es importante anotar que el artículo 52 de la Ley 100 de 1993[4] estableció que el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida sería administrado por el Instituto de Seguros Sociales[5] y que las cajas, fondos o entidades de seguridad social preexistentes continuarían administrando los recursos respecto de sus afiliados mientras subsistieran.

40. Asimismo, la disposición citada señaló expresamente que estas entidades estarían sometidas a la vigilancia y control de la entonces Superintendencia Bancaria[6]. En similar sentido, el artículo 6 del Decreto 692 de 1994[7] estableció que en el régimen de prima media con solidaridad se entienden como administradoras el Instituto de Seguros Sociales y las demás cajas o entidades del sector público o privado que administren sistemas de pensiones, legalmente autorizadas y mientras no se ordene su liquidación.

---

[3] **Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. […]

[4] **Artículo 52. Entidades administradoras**. El régimen solidario de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales.
Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, administrarán este régimen respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan, sin perjuicio de que aquéllos se acojan a cualesquiera de los regímenes pensionales previstos en esta Ley.
Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

[5] Hoy Colpensiones.

[6] Hoy Superintendencia Financiera de Colombia.

[7] **Artículo 6. Administradoras.** Para los efectos de este Decreto, se entienden por administradoras del sistema general de pensiones:
a) En el régimen de ahorro individual, las sociedades administradoras de fondos de pensiones, AFP, o las sociedades administradores de fondos de pensiones y cesantía, AFPC; y
b) En el régimen de prima media con solidaridad, el ISS y las demás cajas o entidades del sector público o privado que administran sistemas de pensiones, legalmente autorizadas, y mientras no se ordene su liquidación.

41. En consecuencia, se advierte que al ser la CAXDAC una entidad creada con anterioridad a la Ley 100 de 1993 que administra recursos del Sistema de Seguridad Social en Pensiones en el régimen de prima media está sometida a vigilancia y control por parte de la superintendencia demandada por expreso mandato del artículo 52 de la Ley 100 de 1993.

42. A su vez, el numeral 4 del artículo 139 de la misma ley[8] facultó al presidente de la República para establecer la forma en que las cajas, fondos o entidades del sector privado debían adaptarse al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993. En ejercicio de esas facultades fueron expedidos los Decretos Ley 1282[9] y 1283[10] de 1994, mediante los cuales se reguló el régimen pensional de los aviadores civiles y se definieron las funciones que correspondían a CAXDAC.

43. En particular, el Decreto Ley 1282 de 1994 dispuso en su artículo 1[11] que el Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993 se aplicaría a los aviadores civiles, salvo a quienes estuvieran cobijados por el régimen de transición o por las pensiones especiales transitorias. Por su parte, el artículo 1 del Decreto Ley 1283 de 1994[12] atribuyó a CAXDAC la administración de estos dos regímenes.

44. Ahora bien, la expresión «legalmente autorizadas» contenida en el artículo 6 del Decreto 692 de 1994 no otorga por sí misma a las cajas o entidades allí mencionadas una habilitación general para administrar las prestaciones del Sistema General de Pensiones, sino que remite a la autorización que cada una tenga conforme al ordenamiento jurídico. En el caso de CAXDAC, como se explicó, ese ámbito fue delimitado por los Decretos Ley 1282 y 1283 de 1994.

45. Así, una cosa es que CAXDAC hubiera subsistido como administradora de un régimen de prima media respecto de determinados aviadores civiles y otra distinta que estuviera facultada para administrar las prestaciones ordinarias previstas en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003. El acto demandado partió de

---

[8] **Artículo 139. Facultades extraordinarias.** De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para: […] 4. Establecer la manera como las Cajas, Fondos o entidades del sector privado que subsistan, deben adaptarse a las disposiciones contenidas en la presente Ley, señalando las funciones adicionales a la Superintendencia Bancaria, y a la de Salud, a fin de que dichas entidades adapten sus estatutos y reglas de funcionamiento.

[9] «Por el cual se establece el Régimen Pensional de los Aviadores Civiles».

[10] «Por el cual se establece el régimen de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles Caxdac».

[11] **Artículo 1. Campo de aplicación**. El Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, se aplica a los aviadores civiles, con excepción de quienes estén cobijados por el régimen de transición y las normas especiales previstas en el presente decreto. […]

[12] **Artículo 1. Naturaleza jurídica**. La entidad administradora del régimen de transición de los aviadores civiles definido en el Decreto 1282 de 1994, lo mismo que del régimen de pensiones especiales transitorias contenido en el artículo 6o. de dicho decreto, será la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, ACDAC, denominada "CAXDAC", entidad de seguridad social de derecho privado y sin ánimo de lucro, creada por medio del Decreto Legislativo número 1015 de 1956 y la Ley 32 de 1961.

esa distinción y consideró que la caja había excedido el ámbito de administración que le fue atribuido al mantener vinculados como afiliados al Sistema General de Pensiones a personas que no se encontraban cobijadas por el régimen de transición ni por el de pensiones especiales transitorias.

46. Bajo ese entendimiento, la actuación de la Superintendencia no estuvo dirigida a modificar el régimen pensional de CAXDAC ni a sustituir al legislador en la determinación de las entidades administradoras. Por el contrario, el literal a) del numeral 5 del artículo 326 del EOSF[13] la faculta para ordenar la suspensión inmediata de prácticas ilegales o no autorizadas y adoptar las medidas correctivas correspondientes cuando considere que una entidad sometida a su vigilancia ha desconocido una disposición de obligatoria observancia o desarrolla sus negocios de forma no autorizada.

47. En ejercicio de esa atribución, la entidad demandada consideró que CAXDAC administraba afiliaciones respecto de personas que no se encontraban cobijadas por el régimen de transición ni por el de pensiones especiales transitorias y, a partir de ello, ordenó el cese de esa actividad y la adopción de las medidas encaminadas a corregir la situación advertida.

48. En esas condiciones, del análisis efectuado en esta etapa cautelar no se advierte que la Superintendencia Financiera hubiera actuado por fuera de las competencias atribuidas por el ordenamiento, razón por la cual el cargo de falta de competencia no permite acceder a la suspensión provisional solicitada.

49. Por otra parte, la demandante indicó que la actuación cuestionada desconoció la reserva de ley prevista en el artículo 48 de la Constitución Política, pues el traslado de los 347 afiliados de CAXDAC a Colpensiones no podía disponerse mediante un acto administrativo de la Superintendencia Financiera. Como sustento, señaló que otros procesos de traslado colectivo de afiliados habían sido regulados expresamente por el legislador mediante las Leyes 1151 de 2007 y 2381 de 2024.

50. El artículo 48 de la Constitución Política establece que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, «en los términos que establezca la ley».

51. De esta disposición se deriva una reserva legal respecto de los elementos estructurales del sistema, sin que ello excluya el ejercicio de las funciones

[13] **Artículo 326. Funciones y facultades de la Superintendencia Bancaria.** Para el ejercicio de los objetivos señalados en el artículo anterior, la Superintendencia Bancaria tendrá las funciones y facultades consagradas en los numerales siguientes sin perjuicio de las que por virtud de otras disposiciones legales le correspondan. […] **5o. Facultades de prevención y sanción.** La Superintendencia Bancaria tendrá las siguientes facultades de prevención y sanción: a) Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato las prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento cuando la Superintendencia considere que alguna institución sometida a su vigilancia ha violado sus estatutos o alguna disposición de obligatoria observancia, o esté manejando sus negocios en formas no autorizada o insegura; […].

administrativas de inspección, vigilancia y control encaminadas a garantizar el cumplimiento del marco definido por el legislador.

52. Precisamente, las facultades atribuidas a la Superintendencia Financiera en el literal a) del numeral 5 del artículo 326 del EOSF tienen naturaleza de policía administrativa, pues le permiten intervenir de manera preventiva y correctiva respecto de las entidades sometidas a su vigilancia, ordenar la suspensión inmediata de prácticas ilegales o no autorizadas y disponer las medidas necesarias para corregirlas. Se trata, por tanto, no de una potestad para crear o modificar el régimen pensional, sino de una atribución destinada a asegurar que las actividades desarrolladas por las entidades vigiladas permanezcan dentro del marco autorizado por el ordenamiento jurídico.

53. Bajo esa perspectiva, el traslado dispuesto en la orden demandada no tuvo por objeto establecer una nueva regla sobre las entidades administradoras del Sistema General de Pensiones ni modificar el régimen aplicable a los aviadores civiles. La medida fue adoptada como consecuencia de la determinación de la Superintendencia según la cual CAXDAC administraba afiliaciones respecto de las cuales carecía de habilitación legal y, por ello, debía cesar esa actividad y corregirse la situación advertida.

54. En otras palabras, la Superintendencia no estableció por vía administrativa el ámbito de administración de CAXDAC, pues este ya había sido definido por la Ley 100 de 1993 y los Decretos Ley 1282 y 1283 de 1994. Su actuación estuvo encaminada a hacer efectivo ese marco normativo, al advertir que la caja administraba afiliaciones distintas de aquellas para las cuales había sido legalmente habilitada.

55. En ese contexto, la normalización de la afiliación a Colpensiones aparece, en esta etapa cautelar, como una medida correctiva asociada al cese de la práctica que la Superintendencia calificó como ilegal y no autorizada, y no como la creación de una regla autónoma de traslado de afiliados. En efecto, el literal a) del numeral 5 del artículo 326 del EOSF no solo autoriza la suspensión inmediata de esas prácticas, sino también la adopción de las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento.

56. Además, el hecho de que determinados procesos de traslado colectivo de afiliados hayan sido regulados mediante las Leyes 1151 de 2007 y 2381 de 2024 no permite concluir que toda actuación administrativa que produzca ese efecto deba tener origen directo en una ley. En este caso, el traslado no fue dispuesto como consecuencia de la creación, supresión o sustitución de una administradora, sino como una medida dirigida a corregir una situación que la autoridad de vigilancia consideró contraria al marco legal aplicable.

57. Por consiguiente, no se observa que la entidad accionada hubiera desconocido la reserva de ley, pues no reguló un elemento estructural del Sistema General de Pensiones ni creó un mecanismo autónomo de traslado, sino que, en

ejercicio de sus facultades de policía administrativa, adoptó una medida correctiva dirigida a hacer efectivo el marco normativo expuesto.

58. El actor también señaló que la orden demandada desconoció la libertad de afiliación prevista en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, porque dispuso el traslado de los 347 afiliados a Colpensiones sin que mediara su consentimiento.

59. Al respecto, los artículos 12[14] y 13[15] de la Ley 100 de 1993 prevén que el Sistema General de Pensiones está compuesto por los regímenes de prima media con prestación definida y de ahorro individual con solidaridad, y que la selección de cualquiera de ellos es libre y voluntaria. A su vez, el artículo 271 de la misma ley protege el derecho del trabajador a la afiliación y selección de los organismos e instituciones que integran el sistema.

60. Sin embargo, esa libertad de elección debe ejercerse dentro de las alternativas previstas por el actual Sistema General de Pensiones y respecto de entidades legalmente habilitadas para administrarlas. Por ello, no puede derivarse de esa garantía un derecho a permanecer afiliado a CAXDAC si, como se explicó, su ámbito de administración se encontraba restringido al régimen de transición y a las pensiones especiales transitorias.

61. Además, la orden demandada no eliminó la posibilidad de ejercer esa facultad. Si bien dispuso el traslado a Colpensiones con el propósito de normalizar la afiliación, señaló expresamente que, una vez efectuada, los afiliados podrían ejercer su derecho de libre elección y vincularse a otra administradora de su preferencia.

62. En esas condiciones, no se advierte que la medida hubiera suprimido la libertad de afiliación prevista en la Ley 100 de 1993, pues esta permanece garantizada respecto de las opciones y entidades que integran legalmente el Sistema General de Pensiones regulado por dicha ley.

63. Finalmente, la parte actora aseguró que el acto cuestionado vulneró el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y desconoció el artículo 37 del CPACA, pues los 347 aviadores civiles afectados por la decisión no fueron vinculados a la actuación administrativa ni tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción antes de que se ordenara su traslado.

---

[14] **Artículo 12. Regímenes del Sistema General De Pensiones.** El Sistema General de Pensiones está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten, a saber:
a. Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.
b. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

[15] **Artículo 13. Características del Sistema General De Pensiones.** El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: […] b. La selección de uno cualquiera de los regímenes previstos por el artículo anterior es libre y voluntaria por parte del afiliado, quien para tal efecto manifestará por escrito su elección al momento de la vinculación o del traslado. El empleador o cualquier persona natural o jurídica que desconozca este derecho en cualquier forma, se hará acreedor a las sanciones de que trata el inciso 1o. del artículo 271 de la presente ley.

64. El artículo 37 del CPACA[16] dispone que, cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la decisión pueda afectar directamente a terceros que no hayan intervenido, la autoridad deberá comunicarles la existencia de la actuación para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.

65. En el presente asunto, la actuación administrativa adelantada por la Superintendencia Financiera tuvo por objeto determinar si CAXDAC desarrollaba actividades de administración pensional por fuera del ámbito de habilitación previsto en la Ley 100 de 1993 y los decretos leyes 1282 y 1283 de 1994. En ese contexto, la orden cuestionada se adoptó en ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control respecto de dicha entidad, con el propósito de garantizar que la administración de las afiliaciones se ajustara al marco normativo vigente.

66. Ahora bien, para establecer si resultaba exigible la comunicación prevista en el artículo 37 del CPACA, no basta con identificar a la entidad destinataria de la actuación administrativa, sino que es necesario determinar si la decisión podía afectar directamente los derechos o intereses de los 347 aviadores civiles. Por tanto, corresponde examinar el alcance de la orden impartida y sus consecuencias sobre la situación jurídica de los afiliados.

67. Al respecto, se advierte que la determinación adoptada por la Superintendencia Financiera no modificó la condición de afiliados al Sistema General de Pensiones de los aviadores civiles, ni alteró el régimen jurídico aplicable a sus prestaciones, pues no existe duda de que estas personas están sujetas al régimen pensional previsto en la Ley 100 de 1993. Tampoco se decidió sobre la existencia, el reconocimiento o la cuantía de sus derechos pensionales, ni introdujo nuevas condiciones para acceder a ellos. Por el contrario, la orden se circunscribió a disponer que la administración de sus afiliaciones estuviera a cargo de la entidad legalmente habilitada para desarrollar dicha actividad.

68. En efecto, aunque la decisión implicó que CAXDAC dejara de administrar las afiliaciones de los 347 aviadores civiles y que estas fueran trasladadas a Colpensiones, dicha circunstancia no comportó la modificación de sus situaciones jurídicas particulares. Lo anterior, porque la medida no alteró sus derechos pensionales ni las condiciones legales para su reconocimiento, sino que tuvo por finalidad adecuar la administración de las afiliaciones a las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a las entidades del sistema.

69. Desde esta perspectiva, el cambio de entidad administradora constituyó una consecuencia de la delimitación legal de las actividades que CAXDAC podía desarrollar, sin que ello supusiera la pérdida, disminución o modificación de los

[16] **Artículo 37. Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros.** Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos. […]

derechos prestacionales de los afiliados. En consecuencia, no se advierte que la orden administrativa hubiera producido una afectación directa de sus posiciones jurídicas sustanciales que hiciera exigible su vinculación a la actuación administrativa en los términos del artículo 37 del CPACA.

70. Por lo expuesto, se negará la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

En consecuencia, el Despacho

III. RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte demandante respecto de la Orden Administrativa 2026022597-001-000 del 4 de febrero de 2026, expedida por la Delegatura para Pensiones de la Superintendencia Financiera de Colombia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Firmado electrónicamente

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