



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>**