Radicación:2026022597-001-000
Fecha: 2026-02-04 14:25 Sec.día5674
Anexos: No

Trámite::122-Actuación administrativa- ordenes
Tipo doc::295-295-ORDEN ADMINISTRATIVA
Remitente: 410000-410000-DELEGATURA PARA PENSIONES
Destinatario::25 - 2-CAXDAC

Doctor.
DANIEL IGNACIO NIÑO TARAZONA
Presidente
CAXDAC
Calle 99 No. 10 - 19 oficina 402 Edificio 99 Trade Center
Bogotá D.C.

Número de Radicación : 2026022597-001-000
Trámite : 122 Actuación administrativa- ordenes
Actividad : 295 295-ORDEN ADMINISTRATIVA
Anexos :

Respetado doctor Niño.

El Superintendente Delegado para Pensiones en ejercicio de las funciones otorgadas en el literal a) del numeral 5º del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y en concordancia con lo previsto en el numeral 7º del artículo 11.2.1.4.33 y el numeral 1 del artículo 11.2.1.4.57, ambos del Decreto 2555 de 2010 y en consideración la comunicación radicada en esta Superintendencia por parte de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida[1], en la que remite copia del Acta No. 002, correspondiente a la sesión ordinaria de la Comisión, celebrada el 5 de junio de 2025, junto con la ponencia aprobada en dicha sesión, imparte la presente ORDEN ADMINISTRATIVA, teniendo en cuenta los siguientes:

1. ANTECEDENTES

El artículo 8 del Decreto legislativo 1015 de 1956 creó la Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC, como una entidad sin ánimo de lucro, con carácter privado, para atender el mejoramiento económico, cultural y técnico de los afiliados a la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles.

[1] Dando cumplimiento a las funciones asignadas mediante el Decreto 2380 de 2012

Por su parte, el artículo 9 del referido decreto estableció que, las prestaciones sociales que por ley correspondan a los aviadores civiles, dejarán de estar a cargo de los patronos o empresas de aviación civil, cuando la Caja vaya asumiendo el riesgo de ellas, de acuerdo con sus propios reglamentos y con las normas especiales que para tal efecto fije el Gobierno.

En la misma línea, el artículo 2 de la Ley 32 de 1961 estableció que CAXDAC iría asumiendo el pago de las prestaciones sociales que corresponden a las empresas nacionales de aviación civil, de acuerdo con sus propios reglamentos y con las normas especiales que para tal efecto fije el gobierno.

Adicionalmente, el artículo 3 ibídem, determinó que: *"(…) los patronos o empresas de aviación civil que cubran los aportes fijados por el Gobierno quedan exentas de pagar a los aviadores y navegantes civiles la pensión de jubilación establecida en el Código Sustantivo de Trabajo, y su abono lo asume la Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC (…)".*

A su vez, la Ley 32 de 1961 fue reglamentada por el Decreto 60 de 1973, el cual precisó la naturaleza jurídica de CAXDAC[2], sus funciones[3], sus recursos y el régimen de las prestaciones sociales de sus afiliados.

Posteriormente, el artículo 52 de la Ley 100 de 1993, dispuso que:

I. El régimen solidario de prima media con prestación definida sería administrado por el Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones), y
II. Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, pueden administrar dicho régimen respecto de sus afiliados, sin perjuicio de que aquéllos se acojan a cualquiera de los regímenes pensionales previstos en esa Ley.

Asimismo, el artículo 139 de la misma ley 100 otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley destinadas a establecer la forma en que las cajas, fondos o entidades del sector privado, debían adaptarse al nuevo Sistema General de Pensiones incluyendo la adecuación de sus estatutos y reglas de funcionamiento a las reglas del nuevo sistema.

En ejercicio de dichas facultades, el Gobierno Nacional expidió los Decretos Ley 1282 y 1283, de 1994, que regularon lo concerniente al régimen pensional de los aviadores civiles y a la naturaleza jurídica de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC en adelante "CAXDAC".

[2] El artículo 3º del Decreto mencionado define a "CAXDAC" como una persona jurídica de carácter privado y sin ánimo de lucro, creada con el fin de asumir algunas o todas las prestaciones que por ley corresponden a las empresas aportantes y de procurar el mejoramiento económico, cultural y técnico de sus afiliados.
[3] Artículo 4º. a) Reconocer y pagar a sus afiliados las prestaciones sociales que por ley corresponden a las empresas aportantes y que en la actualidad ha asumido, b) Reconocer y pagar a sus afiliados las demás prestaciones sociales que por ley correspondan a las empresas aportantes, cuando sea autorizada para ello el Gobierno., c) Reconocer y pagar a sus afiliados las prestaciones de carácter extralegal que de conformidad con los estatutos, decida asumir, d) Determinar las condiciones según las cuales sus afiliados pueden obtener beneficios económicos adicionales, en lo compatible con su objeto, e) Proyectar y ejecutar, a corto y largo plazo, programas de orden cultural para sus afiliados. y, f) Elaborar y ejecutar programas encaminados al mejoramiento técnico de sus afiliados, en particular mediante investigación y divulgación de carácter profesional y técnico, estableciendo las relaciones adecuadas con organismos especializados de índole nacional o internacional.

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

En este orden, el Decreto Ley 1282 de 1994, dispuso que el Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, se aplica a los aviadores civiles[4] excepción de quienes estén cobijados por el régimen de transición y las pensiones especiales transitorias, cuyas prestaciones deberán ser administradas por CAXDAC[5].

En igual sentido, el artículo 1 del Decreto Ley 1283 de 1994, indicó que la caja, es una entidad administradora del régimen de transición de los aviadores civiles definido en el Decreto Ley 1282 de 1994 y del régimen de pensiones especiales transitorias contenido en el artículo 6º de dicho decreto, cuya naturaleza corresponde a la de una entidad de seguridad social de derecho privado y sin ánimo de lucro.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la pensión especial transitoria y la pensión de transición de que trata el Decreto 1282 de 1994[6] finalizaron por mandato del Acto Legislativo 01 de 2005, el Ministerio de Salud expidió la Resolución No. 467 del 25 de marzo de 2025 el Ministerio de Salud y Protección Social[7], cuyo objeto, entre otros, fue evitar que las empresas civiles de aviación efectuaran el pago de cotizaciones a entidades diferentes a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y COLPENSIONES, únicas administradoras de Sistema General de Pensiones.

Lo anterior, debido a que la tarifa de cotización adicional del 5% solo resulta aplicable a los aviadores civiles, únicos beneficiarios de la pensión especial transitoria del artículo 6 del Decreto 1282 de 1994, para quienes la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) acepta el 21% de cotización a CAXDAC, en virtud de lo dispuesto por los artículos 7 del Decreto 1282 de 1994 y 1 del Decreto 1283 del mismo año.

Así, al dejar de existir las pensiones especiales transitorias por mandato del Acto Legislativo 01 de 2005, también se predica inexistente el 5% adicional que se cotizaba para tal fin, en virtud de lo cual la tarifa de cotización aplicable a los aviadores civiles es la general del 16%, la cual debe pagarse a Colpensiones o a alguna de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

En ese sentido y dado que los Decretos 1282 y 1283 de 1994 únicamente habilitaron a CAXDAC para administrar el régimen de transición y las pensiones especiales transitorias de los aviadores civiles, la caja no se encuentra habilitada para recibir aportes a través de la PILA bajo la tarifa general del 16%, la cual, como se explicará más adelante, solo puede pagarse a Colpensiones o a alguna de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y no a CAXDAC.

Una vez expuesto el marco normativo aplicable a CAXDAC, y previo a emitir la orden correspondiente, se procede a efectuar el desglose de los hechos que la sustentan.

[4] Artículo 1 del decreto Ley 1282 de 1994

[5] Articulo 7 ibidem.

[6] Artículo 3, 4 y 6 del decreto 1282 de 1994.

[7] Modificó la Resolución 2388 de 2016 "Por la cual se unifican las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales"

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

2. HECHOS

Mediante radicado 2019023633 de 21 de febrero de 2019, CAXDAC, en respuesta al requerimiento efectuado por esta Superintendencia en reunión adelantada el 15 de febrero de 2019, remitió a este Despacho una relación de los afiliados con que contaba la Caja para dicho corte, encontrándose la siguiente distribución por tipo de régimen:

TIPO DE REGIMEN	CANTIDAD
ESPECIALES TRANSITORIAS	**87**
AFILIADO EN RECESO	5
AFILIADO PENSIONADO	75
AFILIADO SOBREVIVIENTE	7
SISTEMA GRAL DE PENSIONES	**453**
AFILIADO ACTIVO	138
AFILIADO EN RECESO	310
AFILIADO PENSIONADO	5
TRANSICION	**642**
AFILIADO EN RECESO	1
AFILIADO PENSIONADO	459
AFILIADO SOBREVIVIENTE	182
TOTAL	**1182**

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por CAXDAC.

Con relación a la información entregada por la Caja en el trámite ya referido, esta Superintendencia procedió a verificar las cifras aportadas, encontrando situaciones de duplicidad en afiliados de CAXDAC, tanto en las AFP, como en Colpensiones, en virtud de lo cual, mediante Derivado -11 de 01 de octubre de 2019, se requirió a CAXDAC informar a que administradora quedaría asignado cada afiliado y su correspondiente normalización.

La anterior situación sigue siendo objeto de seguimiento por parte de esta Superintendencia no solo en el trámite atrás mencionado, sino también, en el monitoreo desarrollado bajo el radicado 2023084574.

Ahora bien, mediante radicado 2024003560 del 14 de enero de 2024 la Dirección de Pensiones del Ministerio de Trabajo remitió a esta Superintendencia copia de la comunicación dirigida a la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social mediante el cual, entre otros aspectos, señaló que: (i) CAXDAC es "(…) *una caja cerrada en la medida en que administra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida exclusivamente respecto de las personas que fungían como aviadores civiles y que laboraban como tales antes del 1 de abril de 1994;* (….)" y (ii) *que conforme con lo previsto en el parágrafo transitorio 2 del artículo 48 de la Constitución Nacional, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005,* " (…) *los regímenes especiales (incluido el de los aviadores civiles de que trata el artículo 6 del decreto 1282 de 1994), expiraron el 31 de julio de 2010."*

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

En razón de lo anterior, esta Superintendencia mediante derivado -12 del mismo trámite8, solicitó a esa Cartera Ministerial que, en su calidad de Presidente de la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones de que trata el Decreto 2380 de 2012, presentara ante la referida Comisión algunas inquietudes relacionadas con el marco normativo aplicable a CAXDAC, en particular sobre la posibilidad de tener afiliados o pensionados bajo el régimen de la Ley 100 de 1993, esto con la finalidad de que el requerimiento efectuado fuera resuelto de conformidad con el alcance del numeral 3[9] del artículo 4 del mencionado decreto.

Por su parte, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, mediante radicado 2024003560-16 del 22 de agosto de 2025, remitió copia del Acta No. 002, correspondiente a la sesión ordinaria de la Comisión, celebrada el 5 de junio de 2025, junto con la ponencia aprobada en dicha sesión, respecto de la cual se transcriben las principales conclusiones:

"CONCLUSIONES:

(…)4. CAXDAC estaba habilitada para administrar el Régimen de Prima Media con Prestación Definida ***en forma restringida****, respecto de los aviadores civiles allí afiliados, pero* ***no es gestora del Sistema General de Pensiones porque sus facultades son limitadas****, en razón a que: i) sus afiliados no pueden ser distintos a los aviadores civiles; ii) a que no podían inscribir nuevos afiliados desde el 01 de abril de 1994 y, iii) a* ***que legalmente se le asignó la administración de los regímenes de transición y de pensiones especiales transitorias que amparan a los aviadores civiles y no a los propios del Sistema General de Pensiones****, tales como el de la pensión de vejez prevista en artículo 33 de la Ley 100 de 1993, el de la pensión familiar regulada por los artículos 151A a 151F de ese mismo Estatuto o ningún otro contemplado dentro del Sistema General.*

Teniendo en cuenta que la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles CAXDAC no está habilitada para reconocer las pensiones con las reglas de las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, por sustracción de materia ***no hay lugar a definir mecanismos de financiación para las prestaciones pensionales que estas leyes otorgan****." (Negrilla fuera de texto)*

Así mismo, esta Superintendencia en desarrollo de sus funciones de supervisión mediante requerimiento 2025108830-001-000 del 21 de julio de 2025, solicitó a CAXDAC el envío del Estudio técnico-actuarial realizado por la entidad, en el que había cuantificado el valor del pasivo correspondiente a las Pensiones de Transición, Pensiones Especiales Transitorias, y de las prestaciones derivadas del Sistema General de Pensiones.

En respuesta al requerimiento, mediante comunicación radicada con el derivado 2025108830-006-000 del 1 de agosto de 2025, la Caja suministró el archivo en el que señaló lo siguiente:

[8] Radicado 2024003560
[9] 3. Definir los criterios unificados de interpretación jurídica que serán aplicables al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, por parte de las entidades del orden nacional, de conformidad con el artículo 4° del Decreto-ley 169 de 2008.

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

"calculo_actuarial_punto1.xlsx" en el cual se encuentra el ***detalle del cálculo actuarial persona a persona*** *(respectiva cuota parte) solicitado para el Régimen de Transición, Régimen de Pensiones Especiales Transitorias y* ***Régimen de Sistema General de Pensiones,*** *pagadas actualmente por CAXDAC, incluyendo beneficiarios y sustitutos de pensión. Adicionalmente también anexamos el documento "NOTA TECNICA PENSIONADOS CAXDAC.pdf" el cual contiene la nota técnica correspondiente a este cálculo. En dicho EXCEL la información suministrada en 1084 filas suma un valor de $1.641.826.519.469,61. Los totales se discriminan así: $1.385.433.153.014,14 de Transición, $202.029.093.613,95 de Pensiones Especiales Transitorias y* ***$54.364.272.841,52 de Sistema General de Pensiones –Ley 100 de 1993."*** (Negrilla fuera de texto).

Del análisis de la información suministrada por CAXDAC, se logró evidenciar que, en el archivo de Excel denominado *"calculo_actuarial_punto1.xlsx"*, se relacionan 17 pensionados con las normas del Sistema General de Pensiones de que trata la Ley 100 de 1993.

Así mismo, se evidenció que en el archivo "*calculo_actuarial punto 4"* entregado, se detalla la existencia de 347 aviadores civiles que aún se encuentran vinculados a CAXDAC como afiliados "al Sistema General de Pensiones".

Posteriormente, el día 14 de noviembre de 2025, CAXDAC trasmitió la información de los estados financieros del Fondo de Vejez administrado con corte a septiembre 2025[10], en los que se evidencia (nota 6) el registro en las cuentas de orden de los cálculos actuariales del Sistema General de Pensiones, así como su revelación contable.

3. FUNDAMENTO DE LA MEDIDA

En atención al marco normativo citado en el acápite de antecedentes y de los hechos relacionados en precedencia, este Despacho encuentra necesario esgrimir las siguientes consideraciones:

La Corte Constitucional se ha referido al Régimen de Prima Media, como un *"Sistema basado en el principio financiero de reparto simple o "pay as you go", en virtud del cual los trabajadores activos que cotizan al sistema sostienen a los empleados inactivos que producen pasivos pensionales en razón de la vejez, invalidez o muerte[11]."*

En ese sentido, cuando se habla de un Régimen de Prima Media, no se hace referencia al régimen de prima media de que trata la Ley 100 de 1993, sino a cualquier régimen de reparto simple, en el que una entidad o caja recauda las cotizaciones o pagos realizados en favor de sus afiliados activos y con esos recursos paga las prestaciones de los pensionados a su cargo.

[10] Identificador de envió No. 54246550 el 14 de noviembre de 2025

[11] Sentencia T-1024 de 2004 Corte Constitucional.

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

Ahora bien, tratándose del Régimen de Prima Media con Prestación Definida de que trata la Ley 100 de 1993, por expreso mandato del artículo 52, este régimen solo puede ser administrado por el Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones[12], mientras que, las cajas o fondos del sector público o privado, podían continuar administrando *"los sistemas de pensiones"*[13] a su cargo[14], que para el caso de CAXDAC se restringe a las pensiones derivadas del régimen de transición y a las pensiones especiales transitorias.

En este punto vale la pena recordar que, los artículos 7 del Decreto Ley 1282 de 1994 y 1 del Decreto Ley 1283 del mismo año, le asignan a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles CAXDAC, la función de administrar temporalmente y mientras cuente con afiliados, el Régimen de Prima Media con Prestación Definida en dos grupos de prestaciones que solo pueden reconocerse a los aviadores civiles:

I. El grupo que contiene a los aviadores civiles amparados por el régimen de transición.

II. El grupo de qué trata en el artículo 6 ibídem, que establece el régimen de pensiones especiales transitorias.

Como se observa, CAXDAC es una caja cerrada que administra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida respecto de los afiliados que fungían como aviadores civiles antes del 01 de abril de 1994 y que pudieran ser beneficiarios del régimen de transición o del régimen de pensiones especiales transitorias, de que tratan los artículos 3, 4 y 6 del Decreto 1282 de 1994.

Sobre el particular, la Corte Constitucional mediante sentencia No. SU-891 de 2007, precisó que CAXDAC es una entidad de seguridad social de derecho privado, sin ánimo de lucro, creada por el Decreto Legislativo 1015 de 1956 y la Ley 32 de 1961*, que "… tiene a su cargo la administración 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…".*

Por su parte, la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media, en sesión ordinaria de la Comisión, celebrada el 5 de junio de 2025[15], al pronunciarse respecto de los interrogantes planteados por esta Superintendencia, señaló:

(…) ***3. Conforme con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 1282 de 1994, para los afiliados a CAXDAC que no reunieron las condiciones para acceder al régimen de transición o al de PET, se requieren las siguientes aclaraciones:***

[12] "ARTÍCULO 52 (Ley 100 de 1993). Entidades administradoras. El régimen solidario de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales.

[13] El artículo 6 del decreto 692 de 1994, hoy contenido en el artículo 2.2.1.1.5. del decreto 1833 de 2016, establece que el régimen de prima media con solidaridad, puede ser administrado por Colpensiones 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. (Negrilla fuera de Texto)

[14] Nótese que la norma no habló del Sistema de Pensiones de ley 100 sino de los sistemas de pensiones, porque antes de la vigencia de dicha ley, existían multiplicidad de regímenes pensionales.

[15] Remitida a este Despacho mediante Radicado 2024003560-16 del 22 de agosto de 2025.

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

a. ¿CAXDAC puede reconocer las prestaciones del Régimen de Prima Media establecidas en la Ley 100 de 1993 o estos afiliados deben trasladarse a Colpensiones o a cualquiera de las administradoras del RAIS para acceder a tal derecho?

Los artículos 8 del Decreto 1282 de 1994 y 1, inciso primero, del Decreto 1269 de 2009, le asignan a la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles CAXDAC la función de administrar temporalmente y mientras cuente con afiliados, el Régimen de Prima Media con Prestación Definida en dos ámbitos ***exclusivos y excluyentes****, a saber:*

1. La categoría que agrupa a los aviadores civiles amparados por el ***régimen de transición*** *previsto en el artículo 3 del Decreto 1282 de 1994, que al 01 de abril de 1994 hayan cumplido cualquiera de los siguientes requisitos: tener 40 o más años de edad si son hombres, o 35 o más de edad si son mujeres o, haber cotizado o prestado servicios durante 10 años o más.*

2. La categoría consagrada en el artículo 6 ibídem, que establece el ***régimen de pensiones especiales transitorias****, en favor de los aviadores civiles que por no contar con 10 años de servicios al 01 de abril de 1994, no son beneficiarios del régimen de transición.*

De esta manera, CAXDAC está conformada como una caja ***cerrada*** *que administra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida respecto de los afiliados que fungían como aviadores civiles antes del 01 de abril de 1994 y que sean beneficiarios del régimen de transición o del régimen de pensiones especiales transitorias, de que tratan los artículos 3, 4 y 6 del Decreto 1282 de 1994.*

En ese sentido el artículo 1 del Decreto 1283 de 1994 dispone:

"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… el Decreto Legislativo número 1015 de 1956 y la Ley 32 de 1961".

El texto normativo le asigna expresamente a CAXDAC la potestad de administrar el régimen de transición previsto en los artículos 3 y 4 del Decreto 1282 de 1994, así como el régimen de pensiones especiales transitorias consagradas en el artículo 6 de esa misma preceptiva.

Al pronunciarse sobre esta materia, la Corte Constitucional en la sentencia No. SU-891 de 2007, precisó que:

"… CAXDAC es una entidad de seguridad social de derecho privado y sin ánimo de lucro, creada por… el Decreto Legislativo… 1015 de 1956 y la Ley 32 de 1961, y que en la actualidad tiene a su cargo la administración del régimen de transición de los aviadores civiles definido en el

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

Decreto 1282 de 1994, lo mismo que del régimen de pensiones especiales transitorias contenido en el artículo 6º de dicho decreto…".

A su vez, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, en Auto No. 2014-00024 del 08 de agosto de 2016, radicación No. 0063-20154, explicó que:

"… la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, CAXDAC, creada por el Decreto Legislativo 1015 de 1956, es una entidad de seguridad social de derecho privado, administradora del régimen de transición de los aviadores y de las pensiones especiales transitorias, correspondientes a los aviadores civiles de las empresas de transporte aéreo…".

En consecuencia, CAXDAC está habilitada para administrar el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, respecto de los aviadores civiles allí afiliados; pero es una facultad restringida, porque no pudo inscribir nuevos afiliados desde el 01 de abril de 1994, en razón a que sus afiliados no pueden ser distintos a los aviadores civiles y porque legalmente no se le asignó la administración de los regímenes propios del Sistema General de Pensiones*, tales como el de la pensión de vejez prevista en artículo 33 de la Ley 100 de 1993, el de la pensión familiar regulada por los artículos 151A a 151F de ese mismo Estatuto o el de la pensión anticipada de que trata el artículo 33, parágrafo cuarto de la Ley de Seguridad Social.*

(…)Y si bien el artículo 1 del Decreto Legislativo 1282 de 1994 dispone que: «… El Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, se aplica a los aviadores civiles…», esta previsión normativa no habilita a CAXDAC para gestionar el régimen pensional de los aviadores civiles con las reglas propias del SGP porque (reiteramos), ***las normas que regulan su actividad, solo la autorizan para administrar el régimen de transición previsto en el artículo 4 del Decreto 1282 de 1994 y el régimen de pensiones especiales transitorias consagradas en el artículo 6 de esa misma preceptiva;*** *de aspirar a las prestaciones del Sistema General de Pensiones, los aviadores civiles debían inscribirse al Sistema General de Pensiones, a través de las entidades autorizadas para fungir como administradoras de dicho sistema.*

Por lo mismo, si al producirse el fenecimiento de los regímenes que administraba CAXDAC aún tenía afiliados con la expectativa de pensionarse ya no con las reglas de la transición y/o de las pensiones especiales transitorias sino con las de las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, la Caja y los empleadores (de manera conjunta) debieron gestionar el traslado de estos afiliados a alguna de las administradora de pensiones legalmente habilitadas para esos efectos *previa información de esa situación para que en el marco del principio de libertad de elección, ellos procedieren a seleccionar la administradora de su predilección.*

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

Esta circunstancia deviene de su condición de administradora exclusiva de los regímenes de transición y de pensiones especiales transitorias de los aviadores civiles que hoy no subsisten; de mantener esos afiliados a su cargo, se generaría una administración inane en la medida en que ya no podría ofrecerles cobertura para el reconocimiento de esas u otras prestaciones, porque la caja no fue autorizada para administrar regímenes diferentes a los autorizados por el artículo 1 del Decreto 1283 de 1994*."* (Negrilla fuera de texto)

Se concluye entonces del Acta 02 de 2025, emitida por la Comisión Intersectorial antes mencionada en la que se define el criterio unificado de interpretación jurídica frente a la normativa aplicables al régimen de prima media del sistema pensional Colombiano[16], que, la Caja contaba con la autorización para administrar el Régimen de Prima Media, pero dicha facultad solo procedía respecto de los aviadores civiles amparados por el régimen de transición o de aquellos que pudieran ser beneficiarios del régimen de pensiones especiales transitorias, por lo que esa entidad debió abstenerse de administrar un régimen para el que no se encontraba habilitada por la normatividad vigente

En línea con lo anterior, la citada Comisión en el desarrollo de la sesión atrás mencionada señaló lo siguiente:

*"**Rol de la Superintendencia Financiera:** Se señaló que la Superintendencia tiene facultades de policía administrativa para suspender actividades de entidades no habilitadas y sanear situaciones"*

Conforme con esta afirmación, resulta importante señalar que dentro de las facultades que tiene esta Autoridad de Supervisión de que trata el Artículo 326 del EOSF, se encuentra la de emitir órdenes administrativas para que las entidades vigiladas suspendan de forma inmediata el ejercicio de prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras y para que se adopten las medidas correctivas a que haya lugar.

Conviene anotar que las órdenes administrativas de que trata el literal a) del numeral 5 del Artículo 326 del EOSF, tienen el carácter preventivo y prudencial y tienen por finalidad evitar o sanear una actuación ilegal, no autorizada o insegura.[17]

Las prácticas ilegales tienen ocurrencia cuando una entidad vigilada desarrolla su actividad, sus negocios o al menos en alguno de ellos, en oposición de la ley o de las normas que deben acatar en desarrollo de su gestión, bien sea para la ejecución de su objeto social o para el desarrollo de sus negocios.

[16] La comisión indicó en el acta fina que "*… el concepto emitido por la comisión es la respuesta a un derecho de petición de la Superintendencia Financiera que solicitó a la comisión frente a la situación de CAXDAC, y* ***que tiene fundamento en las funciones de la comisión establecidas entre otras, en el decreto 2380 de 2012.".*** Conviene anotar que la respuesta al derecho de petición se realizó en ejercicio de la función de que trata el numeral 3 del Artículo 4 del Decreto 2380 de 2012, que dispones "*Definir los criterios unificados de interpretación jurídica que serán aplicables al régimen de prima media con prestación definida por parte de las entidades del orden nacional, de conformidad con el artículo 4 del Decreto-ley 169 de 2008.*"

[17] Lo anterior, valga resaltar, sin que sea relevante el juicio de responsabilidad de los sujetos activos de la conducta.

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

Las prácticas no autorizadas[18] corresponden a eventos en los cuales las Entidades Vigiladas deben llevar a cabo exclusivamente las actividades que les han sido autorizadas con estricta sujeción a las disposiciones normativas que regulan cada una de ellas, de tal suerte que se consideraría como práctica no autorizada aquella que suponga el desarrollo de una actividad en contravención de las actividades autorizadas o en su defecto de las normas aplicables, o ante la ausencia del cumplimiento de uno o varios de los requisitos definidos para la ejecución de las operaciones autorizadas.

Ahora bien, con relación con las prácticas antes definidas se observa que éstas no requieren de una definición particular, toda vez que su ocurrencia se determina por el simple hecho de verificar la existencia de hechos que den cuenta del incumplimiento de alguna normatividad, en desarrollo de la gestión de los negocios que despliega la entidad, o que se realicen actividades que si bien no están legalmente prohibidas no podría ejecutarlas debido a las limitaciones de su objeto social o de las actividades que definen su campo de acción.

En cuanto a las prácticas inseguras[19], es de recordar que éstas se presentan cuando una entidad vigilada adelanta negocios que de cualquier forma acarrea peligro, daño o riesgo, de suerte que la confianza pública en el sistema financiero se vea amenazada, siendo ésta la única práctica que debe estar previamente definida de forma previa por parte de esta Superintendencia o por la Ley para su aplicación.

Conforme a las anteriores definiciones y teniendo en cuenta la facultad de prevención con la que cuenta esta Superintendencia, contemplada en el literal a) del numeral 5) del artículo 326 del EOSF, se resalta que, para la aplicación de esta potestad se debe tener como sustento, primero la existencia de hechos objetivos a través de los cuales determine la presencia de prácticas ilegales o no autorizadas y, el segundo, correspondería a los criterios que han sido determinados previamente por esta Superintendencia para señalar la existencia de prácticas inseguras.

De esta manera, es procedente la aplicación de facultad de prevención mencionada en el párrafo anterior, en la medida en que se pudo determinar que CAXDAC viene desarrollando actividades para las que no se encuentra habilitada legalmente[20], derivadas de la administración del Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, funciones que de conformidad con lo señalado en esa norma están asignadas exclusivamente al entonces, Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones) y a las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías del RAIS.

Así las cosas, al haberse establecido que la Caja administra recursos e información relativa a personas que hacen parte del sistema general de pensiones de que trata la Ley 100 de 1993 y que no corresponden al régimen de transición o al régimen de pensiones especiales transitorias de que trata el Decreto Ley 1282 de 1994, se puede concluir que dicha entidad incurrió en una práctica ilegal y no autorizada, circunstancia que faculta a esta Superintendencia a impartir una orden administrativa para que de manera inmediata suspenda la misma y adopte los mecanismos correctivos necesarios.

[18] Cfr. Concepto 2001039539 y concepto 1999069667-1 del 22 de noviembre de 1999, ambos expedidos por la entonces Superintendencia Bancaria de Colombia, hoy Superintendencia Financiera de Colombia.

[19] Resolución 274 de 2008, Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendente Delegado para Intermediarios de Valores y Otros Agentes

[20] De conformidad con la información aportada por CAXDAC, actualmente cuenta con 17 pensionados y 347 aviadores afiliados con las normas de la Ley 100 de 1993.

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

4. CARÁCTER PREVENTIVO Y PRUDENCIAL DE LA MEDIDA ADOPTADA

Sobre el particular, este Despacho considera importante reiterar que la presente orden administrativa se realiza de conformidad con las facultades establecidas en el artículo 326 del EOSF, en las que se faculta a esta Superintendencia a imponer las órdenes necesarias para la suspensión inmediata de prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras y para que se adopten medidas correctivas, por lo tanto, se entienden como medidas preventivas y no sancionatorias, en las que no se realiza el juicio de responsabilidad de los sujetos activos de la conducta, sino que, por el contrario, se propende por la protección de los derechos de los afiliados que en este momento se encuentran en una entidad que, según lo señalado por la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media, tiene restringida la administración del Sistema General de Pensiones, esto es, no es gestora del mismo, por tener sus facultades limitadas a los regímenes de pensiones especiales transitorias y de transición, los cuales fenecieron con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005.

Lo anterior adquiere relevancia, si se tiene en cuenta que la afiliación irregular que presentan actualmente los 347 aviadores a CAXDAC, conlleva a su vez a que estos eventualmente no puedan acceder a las prestaciones del Sistema General de Pensiones, del que por su condiciones deberían ser parte, de esta manera, la medida impartida y su correspondiente aplicación en el término máximo de dos meses, se encuentra orientada a proteger la estabilidad del Sistema General de Pensiones y a su vez, el interés público antes de que se consolide un daño antijurídico.

Ahora bien, en el presente caso se ha sustentado y documentado las situaciones que dieron origen a la calificación de prácticas ilegales y no autorizadas por parte de CAXDAC al encontrarse administrando el régimen pensional establecido en la Ley 100 de 1993, para el que únicamente se encuentran autorizadas Colpensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías- AFP-, y no, el relacionado con el régimen de transición de los aviadores o el de las pensiones especiales transitorias, motivo por el cual no es objeto de discrecionalidad por parte de esta Superintendencia la implementación de esta medida, toda vez que la misma tiene como finalidad la suspensión de las actividades que fueron descritas previamente y la protección de los derechos a la seguridad social de los afiliados.

En ese sentido, la inmediatez que describe el literal a) del numeral 5 del artículo 326, tiene como fin el cumplimiento de los objetivos que tiene a cargo esta Superintendencia, consagrados en el artículo 325 del EOSF, entre ellos la prevención de situaciones que puedan derivar en la pérdida de confianza del público, por lo tanto, no se podría permitir que existan situaciones que puedan llegar a ser generadoras de prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras o en su defecto se esté realizando un manejo inseguro de los negocios, por parte de una entidad sujeta a vigilancia de esta Superintendencia.

En razón a lo anterior, es necesario que las entidades que se encuentren bajo la supervisión de esta Superintendencia, como lo es CAXDAC, ajusten su gestión o las actividades que pudieran ser catalogadas como generadoras de prácticas ilegales y no autorizadas, con la finalidad de evitar que se materialice una posible afectación a los derechos de los consumidores financieros.

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

Advirtiéndose que, la norma que otorga la facultad para que los actos administrativos sean aplicados de manera inmediata corresponde a lo dispuesto **en el literal a) del artículo 326 del EOSF.**

Bajo este criterio, se reitera que frente a la existencia de hechos que configuren prácticas que se encuentren por fuera del marco legal, es decir de prácticas o conductas contrarias a la Constitución, la Ley o cualquier norma de obligatorio cumplimiento, esta Autoridad de Supervisión debe actuar de manera inmediata a efectos de mitigar el impacto que puede generar una actuación sin cobertura legal, y proteger de manera preventiva a los afiliados quienes, de mantenerse la situación actual, podrían ver afectados sus derechos pensionales.

Como se observa, las facultades preventivas no pueden tener otro sentido que el de corrección inmediata de una conducta y de preservación oportuna del régimen legal al que están sujetas las Entidades Vigiladas. Recordándose a su vez que la capacidad para obligarse de las entidades vigiladas se encuentra restringida por las normas de orden público que regulan **la actividad autorizada**, cuya vigilancia fue encomendada a esta Superintendencia, por lo que no podría este organismo de supervisión permitir que se mantenga el ejercicio de la práctica ilegal y no autorizada.

Con lo anterior se aboga por el cumplimiento de las normas de orden público que regulan tanto el contenido mínimo de aquellos contratos como de aquellas que delimitan la libertad para contratar y definen las actividades que le son permitidas o autorizadas a las entidades vigiladas. Normas de orden público cuya finalidad siempre será la protección del consumidor y la confianza del público en el sistema financiero, funciones y objetivos asignados por el legislador a esta Superintendencia.

Ahora bien, a efectos de garantizar la protección de los aviadores afiliados de manera irregular a CAXDAC, la normalización de estos debe realizarse de manera coordinada con Colpensiones y dentro de un periodo no mayor a dos meses contados a partir de la notificación del presente acto administrativo.

5. DE LAS FACULTADES DE ESTA SUPERINTENDENCIA Y ESPECÍFICAMENTE LAS DE LA DELEGATURA PARA PENSIONES

Con la finalidad de velar por la observancia del marco legal que rige a las Entidades Vigiladas, como se indicó anteriormente, el literal (a) del numeral 5 del artículo 326 del EOSF confiere facultades a esta Superintendencia para declarar cuáles prácticas u operaciones de las entidades vigiladas constituyen una desatención de normas de obligatorio cumplimiento y cuáles son prácticas no autorizadas e inseguras, así como para ordenar su inmediata suspensión y las correspondientes medidas correctivas o de saneamiento.

Ahora bien, con el fin de hacer efectiva esa facultad, esta Delegatura se encuentra legalmente autorizada para impartir las órdenes de que trata el numeral 7º del artículo 11.2.1.4.33 y el numeral 1 del artículo 11.2.1.4.57, ambos del Decreto 2555 de 2010, esto es:

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

«*Emitir las órdenes necesarias para que las entidades vigiladas suspendan de inmediato las prácticas ilegales, no autorizadas o inseguras, y para que se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento (…)*».

Conforme con lo anterior y en la medida en que CAXDAC se encuentra llevando a cabo actividades ilegales y no autorizadas, es necesario adoptar las medidas de supervisión en los términos que a continuación se señalan.

6. ORDEN ADMINISTRATIVA

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el Superintendente Delegado para Pensiones (E), en uso de las facultades previstas en el literal (a) del numeral 5 del artículo 326 del EOSF, en el numeral 7º del artículo 11.2.1.4.33 y el numeral 1 del artículo 11.2.1.4.57, ambos del Decreto 2555 de 2010, **ORDENA A LA CAJA DE AUXILIOS Y PRESTACIONES DE ACDAC-CAXDAC,** proceder a realizar las actividades que se relacionan a continuación:

6.1. Suspender de manera inmediata la práctica ilegal y no autorizada, de conformidad con lo señalado en el numeral 3° de este acto administrativo y se abstenga en lo sucesivo de realizar actividades relacionadas con la administración del Sistema General de Pensiones establecido en la Ley 100 de 1993.

6.2. En los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la presente orden, la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC "CAXDAC" deberá informar a través de su página WEB, de un medio de amplia circulación y de manera individual a cada uno de los aviadores civiles que continúan vinculados con la caja bajo las normas del Sistema General de Pensiones, y a sus empleadores, lo siguiente:

a. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 1º de Decreto Ley 1283 de 1994 y 7º del Decreto Ley 1282 de 1994, CAXDAC solo se encuentra legalmente habilitada para administrar el régimen especial de los aviadores civiles.

b. Que los aviadores que actualmente se encuentren realizando cotizaciones a CAXDAC, en el evento de que no tengan 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 6º del Decreto 1282 de 1994), serán trasladados a Colpensiones-como entidad administradora del Régimen de Prima Media de la Ley 100 de 1993, con el objeto de que sea normalizada su afiliación en el Sistema General de Pensiones.

   Lo anterior sin perjuicio de que, con posterioridad a la afiliación a Colpensiones, puedan ejercer el derecho de libre elección y afiliarse a otra administradora de su preferencia.

6.3. Una vez realizada la des-marcación en el RUAF por parte de CAXDAC y efectuada la afiliación en Colpensiones, el representante legal de la Caja deberá certificar a esta Superintendencia la ejecución de esta actividad, allegando los comprobantes documentales que así lo acrediten.

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

Para dar cumplimiento a lo anterior, CAXDAC deberá efectuar las actividades a que haya lugar de forma coordinada con COLPENSIONES con el fin de mitigar cualquier afectación de los derechos de los afiliados.

De igual manera, CAXDAC deberá informar las actividades llevadas a cabo por la entidad para la normalización de la afiliación de los pilotos civiles de aviación, y remitir los soportes documentales en los que se evidencie el cumplimiento de lo indicado en los numeral 6.1 y 6.2 del presente acto administrativo. La información deberá contener como mínimo los siguientes parámetros:

Nombre Completo	Tipo de Documento	Número de Documento	Total de tiempo servido antes el 1/04/ 1994	Empresa en la que prestó servicios antes de 1/04/1994	Total de tiempo cotizado después del 1/04/ 1994	Ultima cotización en CAXDAC	Selección de Administradora	Administradora Seleccionada

6.4. CAXDAC deberá remitir a esta Superintendencia la información del valor que deberá trasladar a Colpensiones por concepto de bonos A1 o cuotas partes de bonos A2, traslado de aportes o de cualquier otro mecanismo de financiación pensional a que haya lugar y que por competencia debe pagar.

Para los anteriores efectos, CAXDAC en los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la presente orden deberá hacer entrega de un cronograma de trabajo que contemple como mínimo las actividades mencionadas en los numerales precedentes, el cual no podrá exceder de dos meses contados a partir de la notificación del presente acto administrativo.

Finalmente, se considera relevante manifestar que este Despacho se encuentra en total disposición a adelantar las reuniones necesarias con la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC “CAXDAC” y COLPENSIONES, a efecto de garantizar un adecuado entendimiento de lo señalado en la presente orden administrativa.

En la siguiente sesión de Junta Directiva la Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC “CAXDAC” deberá proceder con la lectura de esta orden de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3° del Artículo 74 del EOSF.

7. RECURSO

De conformidad con lo establecido en el artículo 335 del EOSF, modificado por el artículo 87 de la Ley 795 de 2003, contra los actos administrativos de carácter particular expedidos por esta Superintendencia, sólo procederá el recurso de reposición interpuesto en la forma establecida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La interposición del recurso no suspende la ejecución de la orden aquí impartida, por tratarse de una medida de supervisión de carácter prudencial. El recurso de reposición deberá ser interpuesto por escrito ante el Superintendente Delegado para Pensiones, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de notificación personal de esta decisión.

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co

En atención a lo anterior, se dará traslado a la Secretaría General de esta Superintendencia para que se proceda a la notificación personal electrónica de la presente decisión al Representante Legal de Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC “CAXDAC”, por conducto de su Representante Legal, doctor DANIEL IGNACIO NIÑO TARAZONA, teniendo en cuenta la autorización suministrada por la entidad mediante radicado 2020089424-000-000 del 05 de mayo de 2020, por lo que deberá enviarse al correo danino@caxdac.com.

Cordialmente,

MARCO FIDEL MARTÍNEZ ALBARRACÍN
Superintendencia Financiera de Colombia

Firmado digitalmente por:
MARCO FIDEL MARTINEZ ALBARRACIN
Fecha: 2026/02/04 - 14:25:11 COT

MARCO FIDEL MARTINEZ ALBARRACIN
410000-DELEGADA PARA PENSIONES
410000-DELEGATURA PARA PENSIONES

Copia a:

Elaboró:
NATALIA ANGÉLICA GUEVARA RIVERA
Revisó y aprobó:
MARCO FIDEL MARTINEZ ALBARRACIN

Dirección: Calle 7 No. 4 - 49 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 594 0200 - 601 594 0201
www.superfinanciera.gov.co