

Radicación relacionada: 2025-ER-0387907



Bogotá, D.C., 30 de octubre de 2025

Doctor
GERSEL PÉREZ ALTAMIRANDA
Representante a la Cámara
Edificio Nuevo del Congreso
gersel.perez@camara.gov.co

Asunto: Solicitud de concepto Proyecto de Acto Legislativo 213 de 2025
Cámara.

Respetado doctor Gersel Pérez, reciba un cordial saludo.

En atención a la comunicación recibida respecto al asunto en referencia, me permito remitir el oficio con la respuesta a lo solicitado.

Cordialmente,



ALVARO HERNAN FORERO HURTADO
Asesor
Asesores del despacho

Firmado digitalmente por:
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Para validar autenticidad de este
documento escanee el código QR
30/10/2025 12:12:43 p. m.

Folios: 1
Anexos:
Nombre anexos: MEN CONCEPTO PAL 213_25C MESADA 14.pdf

Elaboró:

Aprobó:

Ministerio de Educación Nacional
Dirección: Calle 43 No. 57 – 14. CAN, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 22 22800
Línea Gratuita: 018000 - 910122

Página 1 de 2



ANABEL DIAZ CABAL
Contratista
Asesores del despacho

Radicado No.
2025-EE-322738
2025-10-30 12:12:21 p. m.
ALVARO HERNAN FORERO HURTADO
Asesor
Asesores del despacho



Bogotá, D.C., Colombia

Señor
Gersel Pérez Altamiranda
Representante a la Cámara
Edificio nuevo del Congreso
Cra. 7 #8-62
Bogotá, D.C.

Asunto: Concepto al Proyecto de Acto Legislativo No. 213 de 2025 de Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales"*

Honorable Representante,

En atención al requerimiento radicado con código 2025-ER-0387907, el Ministerio de Educación Nacional se permite remitir concepto sobre el proyecto de Acto Legislativo No. 213 de 2025 de Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales"*.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos dispuestos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas orientadas al mejoramiento de la educación del país.

Atentamente,


LUCY MARITZA MOLINA ACOSTA
Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media (E) 

Revisó:

Sergio Alejandro Lancheros
Cely 
Asesor
Viceministerio de Educación
Preescolar, Básica y Media

Aprobó:

Ilich León Ortiz Wilches 
Director de Fortalecimiento a
la Gestión Territorial

Aprobó:

William Felipe Hurtado
Quintero 
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Luz Adriana Quintero Sánchez
Subdirectora de Recursos
Humanos del Sector Educativo

Ministerio de Educación Nacional

Dirección: Calle 43 No. 57 - 14. CAN. Bogotá, Colombia
Conmutador: (601) 22 22800
Línea gratuita fuera de Bogotá: 018000 - 910122

Concepto al Proyecto de Acto Legislativo No. 213 de 2025 de Cámara
"Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales"

I. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

A continuación, se transcribe la propuesta de reforma constitucional:

ARTÍCULO 1º. *Adiciónese un párrafo al artículo 48 de la Constitución Política, así:*

(...)

Parágrafo 4. *Los y Las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encuentren o llegaren a estar en goce de pensión de jubilación, vejez o invalidez, o sus sobrevivientes, accederán a la mesada catorce de acuerdo al régimen especial y exceptuado del Sistema General de Pensiones del Magisterio de Colombia.*

ARTÍCULO 2º. VIGENCIA. *El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación, no tendrá efectos retroactivos y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

1. Antecedentes normativos de la mesada catorce en Colombia

En atención a la trascendencia de la reforma propuesta, resulta indispensable efectuar un examen riguroso y profundo que brinde al Congreso insumos sólidos y suficientes para sustentar un proceso deliberativo informado y responsable. De esta forma, procedemos a reseñar algunos antecedentes normativos que pueden ser de utilidad en el marco de este trámite legislativo.

La Ley 91 de 1989 estableció en su artículo 15 lo siguiente:

ARTÍCULO 15. *A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

- 1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial, de conformidad con las normas vigentes.*

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o las que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley.

- 2. Pensiones:*

a. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que, por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la

pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación.

b. Para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional. (Negrita nuestra)

El literal b del numeral 2 de la norma en cita señala de manera específica a los beneficiarios de la prima de medio año equivalente a una mesada pensional, siempre que cumplan los requisitos exigidos en la ley y gocen de pensión.

Ahora bien, la Ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", estableció en el artículo 142 lo siguiente:

ARTÍCULO 142. Mesada adicional para actuales pensionados. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1.) de enero de 1988, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.

Los pensionados por vejez del orden nacional, beneficiarios de los reajustes ordenados en el Decreto 2108 de 1992, recibirán el reconocimiento y pago de los 30 días de la mesada adicional solo a partir de junio de 1996.

No obstante, la misma Ley 100 de 1993 dispuso en su artículo 279 las excepciones al Sistema Integral de Seguridad Social, dentro de las cuales se encuentran los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio:

ARTÍCULO 279. Excepciones. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida. (Negrita nuestra)

Posteriormente, la Ley 238 de 1995, "Por la cual se adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993", señaló lo siguiente:

ARTÍCULO 1. Adiciónese al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente parágrafo:

PARÁGRAFO 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta Ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados.

Como se ha expuesto hasta este punto, los regímenes especiales exceptuados por la Ley 100 de 1993 podrían resultar beneficiarios de la mesada catorce. En este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de 22 de noviembre de 2007 con radicación 1.857, lo precisó en los siguientes términos:

Destaca la Sala que la iniciativa fue muy clara en el sentido de aplicar a un grupo de pensionados unos beneficios del régimen general, pero no planteó, ni se discutió, la modificación de los correspondientes regímenes especiales; de este modo, el texto aprobado muestra que con él se permite el reconocimiento de la mesada adicional a los sectores de pensionados exceptuados de ese régimen general, pero sin modificar sus propios regímenes especiales para incorporarla a ellos. Es decir, la mesada pensional no dejó de ser un beneficio del régimen general de pensiones, pero tampoco fue incluida como parte de los beneficios de los regímenes especiales ni de los expresamente relacionados en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993; en rigor, la Ley 238 lo que hizo fue introducir una excepción muy particular a la excepción general, consistente en permitir que un beneficio regulado para los pensionados bajo el régimen general pudiera ser aplicado a quienes por estar sujetos a regímenes especiales de pensión, no podían ser destinatarios de dicho beneficio.

2. Acto Legislativo No. 01 de 2005

En ejercicio de las competencias atribuidas al Congreso de la República para la reforma de la Constitución Política, se expidió el Acto Legislativo No. 01 de 2005, mediante el cual se adicionó el artículo 48 de la Carta Magna. En dicha disposición se estableció, de manera expresa, la prohibición de reconocer catorce (14) mesadas pensionales, limitando su número máximo a trece (13), sin excepción alguna para quienes adquirieran su derecho pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, fecha de entrada en vigencia del acto legislativo.

No obstante, se previó una excepción para aquellos pensionados cuyo derecho se hubiera causado antes del 31 de julio de 2011 y cuyo monto pensional fuera igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, quienes conservarían el reconocimiento de catorce (14) mesadas anuales.

Finalmente, el acto legislativo en mención definió la forma en que se entiende causado el derecho pensional, en los siguientes términos:

*Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. **Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.*** (Negrita nuestra)

En conclusión, la mesada adicional solo se reconoce a quienes:

1. Hubiesen obtenido el reconocimiento de su pensión con anterioridad al 25 de julio de 2005, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo mencionado; y

2. Percibieran una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que el derecho pensional se hubiere causado antes del 31 de julio de 2011.

3. Análisis de la iniciativa

El proyecto de Acto Legislativo 213 de 2025 Cámara, que busca modificar el artículo 48 de la Constitución Política para reconocer la mesada catorce a los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales pensionados, y sus sobrevivientes, representa un esfuerzo legislativo significativo para honrar la labor esencial de los educadores en Colombia. La iniciativa, reconoce el aporte invaluable de los maestros al desarrollo del país y busca compensar, en parte, la pérdida de poder adquisitivo que afecta a gran parte de este sector, especialmente a aquellos que fueron excluidos de este beneficio tras la reforma pensional de 2005.

Desde una perspectiva social y jurídica, la propuesta goza de un fundamento sólido. Se sustenta en el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, ya que actualmente se observa una circunstancia de desigualdad entre los docentes pensionados: mientras el 35% de ellos “87.583 docentes” ya reciben la mesada 14 por causar su pensión antes de 2011, o por percibir menos de tres salarios mínimos, el 65% restante “162.654 educadores” carece de este derecho. Esta distinción, que carece de una justificación objetiva y razonable, más allá de la voluntad del legislador que en ejercicio del poder de reforma expidió el Acto Legislativo 01 de 2005, fue señalada incluso por la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 1999 (mencionada en la exposición de motivos), que advirtió sobre la inconstitucionalidad de tratos discriminatorios dentro de un mismo régimen, circunstancia que sobrevino con posterioridad a la reforma antes mencionada.

Así mismo, el proyecto se alinea con el precedente establecido por el Acto Legislativo 01 de 2024, que reinstauró la mesada 14 para la fuerza pública, reconociendo así que el Estado puede —y debe— compensar de manera diferencial a servidores públicos cuyo aporte es fundamental para la Nación. De esta manera, esta cartera considera que, extender este beneficio a los docentes representa no solo es un acto de justicia, sino una inversión en el bienestar de quienes forman a las generaciones futuras.

No obstante, pese a la solidez de los argumentos antes mencionados, es indispensable enfatizar que la viabilidad de esta iniciativa depende esencialmente de la situación fiscal del país, lo cual exige una evaluación rigurosa de cualquier nueva obligación en el gasto público.

Tal y como ha sido señalado en el proyecto, se estima que el costo anual de implementar la mesada 14 para el 65% de docentes actualmente excluidos ascendería a aproximadamente \$576.000 millones. Si bien esta cifra no es marginal, es necesaria la emisión de un concepto técnico por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad responsable de evaluar el impacto fiscal y la sostenibilidad financiera de las reformas constitucionales.

Así, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, toda iniciativa con implicaciones fiscales debe contar con un análisis de impacto que establezca su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, requisito fundamental para determinar la viabilidad de la reforma constitucional en trámite.

La experiencia reciente con la mesada catorce para la fuerza pública cuyo costo ronda los \$849.000 millones anuales debe servir como referente para evaluar si

el Estado está en capacidad de asumir otro gasto permanente de magnitud similar.

En conclusión, aunque el Acto Legislativo 213 de 2025 es una iniciativa loable desde el punto de vista de la equidad y el reconocimiento a los docentes, su aprobación debe condicionarse a un dictamen claro del Ministerio de Hacienda que determine su viabilidad financiera. Así las cosas, consideramos que es fundamental que el Congreso en el trámite de esta iniciativa tenga en cuenta si fiscalmente la reforma propuesta es sostenible de acuerdo al concepto técnico que emita Hacienda. Solo si el Gobierno nacional demuestra que cuenta con los recursos o con un mecanismo de financiación que no comprometa las finanzas públicas, este proyecto debería avanzar hacia su promulgación. De lo contrario, se correría el riesgo de prometer un beneficio que, a la larga, podría resultar insostenible, afectando no solo al erario sino también la política social del Estado.

II. RECOMENDACIONES

El análisis histórico, normativo y jurisprudencial demuestra que la mesada catorce en Colombia ha tenido una evolución compleja, marcada por la coexistencia de regímenes generales y especiales. Si bien el Consejo de Estado reconoció que la Ley 238 de 1995 abrió la posibilidad de que los regímenes exceptuados accedieran a este beneficio, el Acto Legislativo No. 01 de 2005 impuso un límite claro: solo podrán percibirla quienes cumplan las condiciones temporales y salariales allí establecidas, con el propósito de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional. En ese orden de ideas, este proyecto de reforma constitucional representa una encomiable intención que reconoce y dignifica la labor docente en nuestro país.

Sin embargo, resulta indispensable que el Congreso evalúe la sostenibilidad fiscal de la propuesta, garantizando un equilibrio entre el reconocimiento de nuevos derechos pensionales a los docentes y/o sus sobrevivientes y la preservación del principio de sostenibilidad del sistema pensional consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política. En este sentido, en los términos del Artículo 7º de la Ley 819 de 2003 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitir su concepto sobre la viabilidad financiera del proyecto.

En consecuencia, con base en las consideraciones previamente expuestas, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Decreto 2269 de 2023 y reconociendo la relevancia de la iniciativa, recomienda se tomen en cuenta las observaciones formuladas para continuar el trámite legislativo, y en todo caso se tenga en cuenta el impacto fiscal del proyecto a partir del concepto que emita el Ministerio de Hacienda.