

Bogotá, 2 de abril de 2024

Señora

**YURY LINETH SIERRA TORRES**

**Secretaria General Comisión Primera**

Comisión Primera

Senado de la República

**Asunto:** Informe de ponencia positiva para segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado, y N° 280 de 2023 Cámara

Cordial saludo:

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado, y N° 280 de 2023 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública".

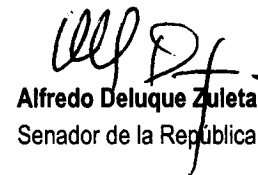
Agradeciendo su atención.



**Humberto De la Calle Lombana** – Coordinador  
Senador de la República



**Alejandro Carlos Chacón** – Coordinador  
Senador de la República



**Alfredo Deluque Zuleta**  
Senador de la República



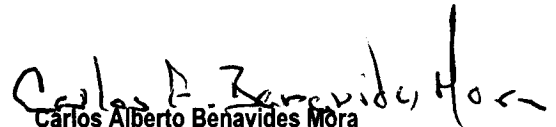
**Julián Gallo Cubillos**  
Senador de la República



**Carlos Fernando Mota Solarte**  
Senador de la República



**Germán Alcides Blanco Álvarez** – Coordinador  
Senador de la República



**Carlos Alberto Benavides Mora**  
Senador de la República



**María Fernanda Cabal Molina**  
Senadora de la República



**Alejandro Vega Pérez**  
Senador de la República



**Juan Carlos García Gómez**  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado, y N° 280 de 2023 Cámara

#### “Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública”

- I. Síntesis del proyecto
- II. Trámite del proyecto
- III. Competencia y asignación
- IV. Importancia del proyecto
- V. Impacto fiscal de la iniciativa
- VI. Conflicto de intereses
- VII. Proposición

#### I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de acto Legislativo en estudio tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica del reconocimiento y pago de la mesada catorce para los miembros de la Fuerza Pública en razón de su régimen especial de pensiones, a través de la modificación del artículo 48 constitucional para disponer de manera expresa que los miembros de la Fuerza Pública que se encuentren o llegaren a estar en goce de asignación de retiro, pensión o sus beneficiarios tienen el derecho de reconocimiento de la mesada catorce, quedando exceptuados de la eliminación de este beneficio conforme a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005.

#### II. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 radicado el 20 de julio por el senador José Vicente Carreño y un importante número de congresistas, también de distintas bancadas y publicado en gaceta N° 898 de 2023. Para su trámite en Senado, este Proyecto fue acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023 Senado, radicado en la Secretaría del Senado de la República el 08 de agosto de 2023 por el ministro de Defensa Nacional, Iván Velásquez Gómez, y fue suscrito por congresistas de distintos partidos y bancadas, siendo publicado en gaceta N° 1070 de 2023.

Para su discusión en primera vuelta en Senado de la República, fue designado como coordinador ponente el senador Humberto de La Calle Lombana, y como ponentes los senadores Germán Alcides Blanco Álvarez, Alejandro Carlos Chacón, Alfredo Deluque Zuleta, Alexander López Maya, Julián Gallo Cubillos, Carlos Fernando Mota Solarte, María Fernanda Cabal Molina, Alejandro Vega Pérez y Juan Carlos García Gómez.

La ponencia para primer debate en Senado en primera vuelta fue publicada en gaceta N° 1229 de 2023, siendo discutida y aprobada por unanimidad el 12 de septiembre de 2023 en Comisión Primera del Senado.

La ponencia para segundo debate fue publicada en gaceta N° 1323 de 2023, y fue discutida y aprobada el 03 de octubre de 2023 en Plenaria. Por su parte, el texto definitivo fue publicado en gaceta N° 1407 de 2023 (ver ficha de trámite en Senado en el siguiente enlace <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2022-2026/2023-2024/article/8-por-medio-del-cual-se-modifica-el-articulo-48-de-la-constitucion-politica-y-se-dictan-disposiciones-mesada-14>).

Una vez surtido su trámite en primera vuelta en Senado, el Proyecto pasó a Cámara de Representantes en donde se le asignó el N° 280 de 2023 Cámara. En Comisión Primera se designó como coordinadores ponentes a los representantes Juan Manuel Cortés Dueñas y Juan Carlos Losada Vargas, y como ponentes a los representantes Heráclito Landinez Suárez, Ana Paola García Soto,

José Jaime Uscátegui, Diógenes Quintero Amaya, Santiago Osorio Marín, Marelén Castillo Torres, Luis Alberto Albán Urbano y Gersel Luis Pérez Altamiranda.

En su primera vuelta en Cámara, el Proyecto de Acto Legislativo fue discutido y aprobado por unanimidad el 22 de noviembre de 2023 en la Comisión Primera de Cámara, con ponencia publicada en gaceta N° N° 1583 de 2023.

La ponencia para segundo debate fue publicada en gaceta N° 1692 de 2023, siendo discutida y aprobada, también por unanimidad, el 11 de diciembre de 2023 en la Plenaria de Cámara. El texto definitivo fue publicado en gaceta N° 1786 de 2023 (ver ficha de trámite en Cámara en el siguiente enlace <https://www.camara.gov.co/mesada-catorce>).

Por último, en el trámite en Cámara de Representantes se presentaron seis proposiciones al texto propuesto que fueron dejadas como constancia tanto en Comisión Primera como en Plenaria de Cámara (ver proposiciones en el siguiente enlace [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/aprobado%20proy%20acto%20280-2023\\_231211\\_201036.pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/aprobado%20proy%20acto%20280-2023_231211_201036.pdf)).

Una vez culminado su trámite en primera vuelta, el texto aprobado fue publicado en el diario oficial N° 52.669 mediante Decreto 170 del 14 de febrero de 2024 *“Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo número 008 de 2023 Senado - 280 de 2023 Cámara de Representantes, por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia. (Primera Vuelta)”*, que se puede consultar en el siguiente enlace [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dtl/Decretos/30051121?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dtl/Decretos/30051121?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0).

Para su trámite en segunda vuelta en Senado de la República, conforme a lo señalado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante acta MD-21 fechado el 15 de marzo de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponentes para primer debate a los Senadores Humberto De la Calle Lombana – Coordinador, Alejandro Carlos Chacón – Coordinador, Germán Blanco Álvarez – Coordinador, y María Fernanda Cabal Molina, Alfredo Deluque Zuleta, Carlos Alberto Benavides, Julián Gallo Cubillos, Carlos Fernando Motoa Solarte, Alejandro Vega Pérez y Juan Carlos García Gómez.

La ponencia fue radicada el 18 de marzo de 2024, siendo publicada en la gaceta N° 285 de 2024. La misma fue discutida y aprobada por unanimidad en sesión de la Comisión Primera de Senado el 20 de marzo de 2024, sin modificaciones al texto propuesto para primer debate en segunda vuelta.

Finalmente, en dicha sesión la Mesa Directiva designó como ponentes y coordinadores a los mismos senadores que rindieron ponencia para primer debate.

### **III. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN**

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, los firmantes de esta ponencia fuimos designados como ponentes para segundo debate en segunda vuelta en Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado y N° 280 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública”*.

### **IV. IMPORTANCIA DEL PROYECTO**

El reconocimiento y pago de la denominada mesada catorce en favor de miembros de la Fuerza Pública radica en mantener un estímulo por los servicios prestados en defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, por su compromiso con el país durante décadas, lo cual se hace extensivo a sus beneficiarios. Este reconocimiento conlleva al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar del personal militar y de Policía Nacional que goza de asignación de retiro y/o pensión de invalidez, y sus familias,

en caso de pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional, quienes en su mayoría devengan una mesada pensional inferior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Así mismo, el presente proyecto de Acto Legislativo pretende dar mayor seguridad jurídica al Régimen Especial de la Fuerza Pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 220 de la Constitución Política que establece:

*Artículo 220. Los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley (...)* (subrayado fuera del original).

Debe advertirse que el Régimen Especial de la Fuerza Pública ha sido respaldado en reiteradas oportunidades por la Corte Constitucional en la sentencia C-432 de 2004, cuando sobre el particular ha precisado:

- Los miembros de la Fuerza Pública tienen derecho a un régimen prestacional especial, en razón al riesgo especial de la labor que prestan y desarrollan, donde deben existir diferentes modalidades de prestaciones en relación con las contempladas en el régimen general de pensiones.
- El riesgo referido anteriormente, impide someter a sus titulares y beneficiarios al sistema general de pensiones que contempla la Ley 100 de 1993, en concordancia con la Ley 797 de 2003.

En este sentido, la continuidad en el reconocimiento y pago de la denominada mesada catorce a favor de los miembros de la Fuerza Pública, mejora sus condiciones de vida, al permitir un ingreso adicional tanto de los titulares del derecho como de sus beneficiarios, ya que como se precisó anteriormente, la función que ellos desempeñan conlleva un riesgo inminente.

Finalmente, es importante indicar que los miembros de la Fuerza Pública en uso de buen retiro que disfrutaban de su asignación y/o pensión por invalidez, así como sus beneficiarios, actualmente reciben la Mesada Catorce. No obstante, como se mencionó anteriormente, el objetivo de esta iniciativa es brindar seguridad jurídica a dicho reconocimiento al elevarlo a rango constitucional.

**i. Caracterización de la población de la Fuerza Pública beneficiaria de la mesa catorce**

De acuerdo con lo consignado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023 Senado, con información disponible de las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, a continuación se presenta caracterización de los beneficiarios actuales de esta iniciativa legislativa:

**Asignación de retiro para las Fuerzas Militares a cargo de Caja de Retiro de las Fuerzas Militares – CREMIL.** Hasta el mes de junio, y de conformidad con la cantidad de afiliados en la nómina de CREMIL directamente se beneficia una **población de 89.927 personas**. Sin embargo, es de tener en cuenta que dentro de dicha población encontramos una alta cantidad de afiliados que requieren de servicios de *cuidadores*, quienes velan por el bienestar físico y emocional de aquellas personas que así lo requieren.

GRADOS	AFILIADOS DIRECTOS		BENEFICIARIOS		TOTALES	
	N°	Valor	N°	Valor	N°	Valor
Oficiales	9.610	\$96.697.683.353	1.865	\$17.899.694.597	11.475	\$114.597.377.950
Suboficiales	36809	\$159.948.251.747	8.821	\$32.381.288.399	45.630	\$192.329.540.146
Soldados Infantes <sup>e</sup>	32.044	\$70.637.694.608	778	\$696.953.007	32.822	\$71.334.647.615
Gran total	78.463	\$327.283.629.708	11.464	\$50.977.936.003	89.927	\$378.261.565.711

**Asignación de retiro para los miembros de la Policía Nacional a cargo de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR.** La población que se beneficia de la mesada adicional por parte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

(CASUR) corresponde al total de afiliados y beneficiarios liquidados en la nómina de asignaciones mensuales de retiro, la cual asciende a la fecha a un total de **116.418 personas**. Es importante precisar que, para CREMIL y CASUR, como entidades que desarrollan funciones de Seguridad Social, es de obligatorio cumplimiento la promoción y apoyo al desarrollo integral de los afiliados y afiliadas, buscando el mejoramiento de la calidad de vida. El pago de la mesada catorce contribuye de esta manera el desarrollo integral a estas personas que en razón a la actividad militar en servicio activo fueron retiradas en condiciones particulares de desgaste en su salud, física y mental, por lo que deben ser cuidados por el Estado.

**Pensionados por invalidez a cargo de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación inclusiva.** El número de PENSIONADOS POR INVALIDEZ a cargo de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación inclusiva, que se beneficiarían del proyecto de acto legislativo que se va a impulsar es el siguiente:

PENSIONADOS JUNIO 2023 SIN MESADA CATORCE	
Oficiales	321
Soldados	4.123
Suboficiales	1.375
<b>TOTAL TITULARES</b>	<b>5.819</b>

El número de beneficiarios por pensión de sobrevivientes o sustitución pensional que se beneficiarían del proyecto de acto legislativo que se va a impulsar es el siguiente:

BENEFICIARIOS SUSTITUCIÓN/SOBREVIVIENTES	
Oficiales	477
Soldados	5.837
Suboficiales	1.756
<b>TOTAL</b>	<b>8.070</b>

La imposibilidad de hacer el reconocimiento de la mesada catorce afectaría a una población de **13.889 pensionados**, los cuales son sujetos de especial protección constitucional, como se precisa a continuación:

**Pensionados por invalidez a cargo del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional.** El pago de esta mesada adicional beneficiará a un total de **30.503 personas** que corresponden a las esposas e hijos de los policías que fallecieron encontrándose en servicio activo, así como a los uniformados que se encuentran pensionados por concepto de invalidez, y el personal no uniformado que se pensionó antes del 31 de julio de 2011. El costo de la mesada adicional corresponde a un valor total de 61.234 millones de pesos, los cuales se encuentran disponibles y a la espera de ser comprometidos para su pago correspondiente.

Actualmente se encuentran nominados un total de 20.614 pensionados quienes cuentan con el derecho consolidado, cuyo monto de cubrimiento asciende a un valor total de \$47.332.920.603,20 discriminado de la siguiente manera:

N°	NOMBRE DEL CUADRO	DESCRIPCIÓN
1	Tipo de pensión	Relaciona la cantidad de pensionados discriminados por Tipo de pensión y clasificados en Titulares y Sustitutos, obteniendo la totalidad de personas que fueron nominadas para el presente proceso
	Pensionados para el proceso actual	20.614
2	Valores liquidados por unidad	36 unidades
		policiales

Por otro lado, la imposibilidad de hacer el reconocimiento de la mesada catorce afectaría a un total de 9.889 pensionados, y se dejaría de pagar la suma de 13.901 millones de pesos. Esta población se caracteriza de la siguiente manera:

INVALIDEZ				
N° Titulares	N° Sustituidos	Nómina Titulares	Nómina Sustituidos	Total
2772	375	\$6.252.616.972,75	\$842.622.466,80	\$7.095.239.439,55
SOBREVIVENCIA				
N° Titulares	N° Sustituidos	Nómina Titulares	Nómina Sustituidos	Total
0	6742	\$0,0	\$6.806.485.188,66	\$6.806.485.188,66
2772	7117	\$6.252.616.972,75	\$7.649.107.655,46	\$13.901.724.628,21

Así las cosas, la caracterización de la población afectada por la imposibilidad de pagar la mesada catorce correspondiente a las pensiones a cargo del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, es la siguiente:

#### GEORREFERENCIACIÓN DE LA POBLACIÓN

Región de Policía	Población
Región 1	517
Región 2	744
Región 3	578
Región 4	1433
Región 5	895
Región 6	1321
Región 7	404
Región 8	1878
REMSA	2119

#### IDENTIFICACIÓN POR RÉGIMENES

Régimen	Población
Nivel ejecutivo	7327
Agentes	1459
Auxiliar de Policía	546
Oficial	339
Suboficial	207
Alumno	17

#### CLASIFICACIÓN POR GÉNERO

Género	Población
Femenino	49%
Masculino	51%

#### GRUPOS ETARIOS

Edades	Población
61 +	1461
51 - 60	1530
41 - 50	1789
31 - 40	2189
19 - 30	659
0 - 18	2261

#### INFORMACIÓN POR INGRESOS

Ingresos	Población
Hasta 1 SMMLV	5454
Entre 1 - 2 SMMLV	2707
Entre 2 - 3 SMMLV	1219
Entre 3 - 4 SMMLV	420
Más de 4 SMMLV	89

#### ii. Antecedentes de la mesada catorce

El 23 de diciembre de 1993 el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 100 de 1993 por medio de la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral vigente. El artículo 142 creó una mesada adicional conocida como mesada catorce para los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, equivalente a treinta (30) días de la pensión reconocida, y cancelada con la mesada del mes de junio de cada año. Dicha disposición, luego del estudio de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-409 de 1994, quedó así:

**ARTÍCULO 142. MESADA ADICIONAL PARA 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, 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.

**PARÁGRAFO.** Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.

De conformidad con lo señalado en la sentencia C-409 de 1994, la concesión de la mesada adicional constituyó un mecanismo de compensación de la pérdida de la capacidad adquisitiva de las pensiones, y si bien en el texto original del artículo 142 de la Ley 100 de 1993 este beneficio se dirigió a quienes adquirieron el derecho antes del 01 de enero de 1988, en aplicación del principio de igualdad la sentencia lo extendió a todos los pensionados, señalando lo siguiente:

*Para la Sala resulta evidente que al consagrarse un beneficio en favor de los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes en los términos del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, "cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1° de enero de 1988", consistente en el pago de una mesada adicional de treinta (30) días de la pensión que les corresponde a cada uno de ellos, la cual se "cancelará con la mesada del mes de junio de cada año a partir de 1994", excluyendo a las pensiones causadas y reconocidas con posterioridad al 1° de enero de 1988, se deduce al tenor de la jurisprudencia de esta Corporación, una clara violación a la prohibición de consagrar discriminaciones en el mismo sector de pensionados, otorgando privilegios para unos en detrimento de los otros, al restringir el ejercicio del derecho a la misma mesada adicional sin justificación alguna, para aquellos pensionados jubilados con posterioridad al 1° de Enero de 1988.*

(...)

*Distinta es la situación de los reajustes pensionales de lo que tiene que ver con el beneficio de la mesada adicional, con respecto a la cual, a juicio de la Corporación, no debe existir discriminación alguna, en aplicación del principio de igualdad de que trata el artículo 13 de la Constitución Política, que consagra la misma protección de las personas ante la ley, dentro de un marco jurídico que garantiza un orden político, económico y social justo, a que se refiere el Preámbulo de la Carta, razón por la cual se declarará la inexequibilidad de los fragmentos acusados de los incisos primero y segundo del artículo 142 de la Ley 100 de 1993.*

La creación de la mesada adicional o mesada catorce, presentó un interrogante al contrarrestar ese reconocimiento con lo dispuesto en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, en el que se exceptúa de la aplicación de esa Ley, entre otros, al personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en estos términos:

*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.*

Este interrogante fue superado con la expedición de la Ley 238 de 1995 "Por la cual se adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993", que extendió la mesada adicional a quienes pertenecen a los denominados regímenes exceptuados. Sobre el particular, esa norma señaló:

*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.*

En efecto, el grupo de los pensionados exceptuados del Régimen General de Pensiones conforme al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, entre ellos, los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995 pudieron acceder al reconocimiento y pago de la mesada catorce, sin que tales regímenes especiales se hubiesen modificado, conforme lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia proferida por la Sección Segunda Subsección B, del 25 de marzo de 2010, radicado 5000-2325-000-2008-00066-01 (1042-09):

*Por su parte la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el sistema de seguridad social integral, en su artículo 279 excluyó, entre otros servidores, a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de la aplicación de dicho régimen.*

*Sin embargo, posteriormente y por disposición del artículo 1° de la Ley 238 de 1995, el artículo 279 citado, fue adicionado en un párrafo, expresándose lo siguiente:*

*“Párrafo 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”.*

*El artículo 14 de la Ley 100 de 1993 previó el reajuste de las pensiones teniendo en cuenta la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, y el 142 creó una mesada adicional para los pensionados. En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 238 de 1995 las personas pertenecientes a los regímenes excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993 podrían acceder a estos específicos beneficios.*

En el mismo sentido, expresó el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo en sentencia del consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren del 26 de abril de 202, radicado interno 1038-11:

*De conformidad con lo expuesto, a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995, los pensionados (o aquellos que hayan obtenido asignación de retiro) excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993, tienen derecho al reajuste de sus pensiones (o asignaciones de retiro) de conformidad con la variación porcentual del I.P.C. certificado por el DANE, como lo dispuso el artículo 144 de la precitada ley y a la mesada 14 en los términos del artículo 142 ibidem.*

Ahora bien, la Corte Constitucional mediante sentencia C-665 de 1996, al revisar la constitucionalidad de la expresión “con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley”, contenida en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, respecto a los sectores que fueron excluidos por esta norma adujo que:

*La exclusión de los miembros de la Fuerza Pública de la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social se encuentra conforme a la Carta Política, ya que el legislador está facultado constitucionalmente para establecer excepciones a las normas generales, siempre y cuando estén razonablemente justificadas, como así sucede en el asunto sub-examine, donde la inaplicabilidad del Sistema tiene fundamento en la protección y garantía de los derechos adquiridos contemplados en los Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990 (Fuerzas Militares, Policía Nacional y personal civil, respectivamente).*

*(...)*

*Ante esta circunstancia, considera la Corte que la disposición acusada no quebranta preceptos de orden constitucional, pues el legislador está autorizado para establecer excepciones a las normas generales, atendiendo razones justificadas, que en el caso sometido a estudio, tienen fundamento pleno en la protección de derechos adquiridos para los antiguos servidores pertenecientes a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.*

*Es conveniente precisar, adicionalmente, que en ningún caso puede asimilarse al personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con los miembros activos de estas instituciones. En este sentido, el legislador habilitado constitucionalmente para ello, dispuso de conformidad con los preceptos de orden superior -artículos 217 y 218- un régimen prestacional diferente para los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el personal civil de las mismas (Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990), dada la naturaleza del servicio que cada uno desempeña.*

Por otra parte, de conformidad con el artículo 150, numeral 19 literal e) de la Constitución Política se confirió al Congreso de la República la facultad para expedir una ley por medio de la cual se fijaría el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública.

En ejercicio de esa facultad legislativa, el Congreso expidió la Ley 923 de 2004 “*Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política*” y en ella fijó el respeto de los derechos adquiridos, como objetivo y criterio a tener en cuenta a efecto de establecer el régimen pensional y de asignación de retiro de ese personal.

Bajo dichos criterios normativos, se incorporó el pago de la mesada adicional en las pensiones y asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, lo cual se consolidó con la expedición del Decreto 4433 de 2004, reglamentario de la Ley 923 de 2004, que en su artículo 41 prevé:

*Artículo 41. Mesada adicional. Los Oficiales, Suboficiales, y Soldados de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, en goce de asignación de retiro o pensión o sus beneficiarios, tendrán derecho a percibir anualmente de la entidad que corresponda:*

*41.1 Una mesada adicional de mitad de año equivalente a la totalidad de la asignación o pensión mensual, que se cancelará dentro de la primera quincena del mes de julio de cada año (...)* (subrayado fuera del original).

La consolidación del derecho al pago de la mesada adicional a favor de los miembros de la Fuerza Pública en goce de asignación de retiro o pensión, hasta la fecha no ha sufrido variaciones reglamentarias. De otra parte, la Constitución Política de Colombia prevé varias disposiciones relacionadas con el régimen especial de la Fuerza Pública:

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

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

*Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.*

*(...)*

*La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.*

*Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.*

*La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.*

*La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario* (subrayado fuera del original).

### iii. Acto Legislativo 01 de 2005

En el año 2005 se expidió el Acto Legislativo 01 "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política", respecto del cual, si bien se han suscitado diversas interpretaciones relacionadas con el Sistema General de Pensiones, se mantuvo vigente el régimen exceptuado del Presidente y de la Fuerza Pública. En la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo discutido se señaló expresamente: "Es por ello necesario hacer una reforma que asegure un tratamiento equitativo en materia pensional que cubija a todos los colombianos para lo cual se requiere forzosamente limitar las posibilidades de modificar convencionalmente las reglas pensionales. Solo en el caso de la fuerza pública, habida cuenta de las características de este grupo de servidores públicos y de los riesgos a que sus integrantes están sometidos se justifica mantener un régimen especial como sucede en muchos países del mundo".

Esta precisión se consignó en el inciso 7º del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 vigente en la actualidad: "A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo".

Asimismo, la exposición de motivos señaló:

*El proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso constituye un elemento fundamental del conjunto de medidas que se han venido adoptando para hacerle frente a los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional.*

(...)

*El proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso de la república pretende reforzar las medidas adoptadas con las Leyes 797 y 860 de 2003, señalando como uno de los principios del Sistema, procurar su sostenibilidad financiera.*

(...)

*Es por ello necesario hacer una reforma que asegure un tratamiento equitativo en materia pensional que cubija a todos los colombianos para lo cual se requiere forzosamente limitar las posibilidades de modificar convencionalmente las reglas pensionales.*

*Solo en el caso de la fuerza pública, habida cuenta de las características de este grupo de servidores públicos y de los riesgos a que sus integrantes están sometidos se justifica mantener un régimen especial como sucede en muchos países del mundo.*

*En el aparte 6 se explicará cómo las últimas reformas legales y la presente propuesta de reforma constitucional, en lo que se refiere a la mesada adicional, equilibran el sistema y lo hacen financieramente sostenible en relación con los afiliados que hubieran ingresado a partir de la expedición de la Ley 797; es decir, que estas personas no generarán nuevo déficit, de acuerdo con las condiciones demográficas actuales.*

En el mismo documento, en el numeral 5.4 se estableció "la eliminación de la decimocuarta mesada pensional", con fundamento en que objetivo principal de la creación de esta mesada era compensar la falta de ajuste de las pensiones reconocidas con anterioridad al año 1988, por lo que no era viable pagar esta mesada a los nuevos pensionados "cuyas pensiones se liquidan con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993 y normas que la han modificado y no se ven expuestas a pérdida de poder adquisitivo".

Es decir, el fundamento de su eliminación se centra en las pensiones reconocidas bajo el amparo de la Ley 100 de 1993 y sus leyes modificatorias, esto es, el régimen general de pensiones, y no el régimen exceptuado aplicable a las Fuerzas Militares y Policía Nacional. En este sentido, resulta claro que la voluntad del constituyente primario, consagrada en la exposición de motivos que

antecede la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, fue mantener la línea constitucional de establecer en la legislación colombiana un régimen especial para la Fuerza Pública.

Igualmente, es pertinente traer a colación el concepto emitido por parte del Ministerio de Trabajo proferido el 29 de noviembre de 2013, en el cual concluyó:

*Es decir, que el derecho a la mesada pensional de junio que beneficia a los pensionados de la Fuerza Pública y/o sus beneficiarios, antecedió a la reforma introducida por el Acto Legislativo No. 01 de 2005, por hacer parte integral del régimen especial consagrado a su favor.*

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que el régimen especial de miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, se mantiene en vigencia del Acto Legislativo No 01 de 2005, por cuanto el mismo fue excluido expresamente de su campo de aplicación y se mantuvo incólume frente a las reformas allí contenidas, nótese que del texto del Acto legislativo se desprende que la intención es la de mantener indemne el régimen pensional de la Fuerza Pública (entendido como un sistema de beneficios) y no aspectos aislados del régimen (edad, tiempos de servicios, monto de la pensión etc.) (subrayado fuera del original).

En consideración a lo anterior, se puede concluir que el derecho a la mesada adicional de junio previsto a favor de los miembros de la Fuerza Pública por el Decreto 4433 de 2004, en cuanto expresamente hace parte del régimen especial y exceptuado que regula a la Fuerza Pública, debe mantenerse en vigencia del Acto legislativo 01 de 2005, pues la intención del legislador ha sido siempre la de mantener indemne dicho régimen.

Además de lo anterior, atendiendo a la excepción prevista en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, el Régimen Especial se aparta de las reglas aplicables al Régimen General por disposición del mismo legislador. En este sentido, el Acto Legislativo 01 de 2005 prevé garantías mínimas de respeto por mantener los derechos adquiridos:

**Artículo 1.** *Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:*

*"El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas".*

*"Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho".*

*"A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo".*

*"Parágrafo transitorio 2. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010" (subrayado fuera del original).*

#### iv. Régimen Especial y mesada catorce: Jurisprudencia y reglas fijadas por la corte constitucional

El fundamento Constitucional de este Régimen Especial deviene de los artículos 150, numeral 19, literal e); 217 y 218 de la Constitución Política. Este Régimen deviene de la situación especialísima que enfrentan las mujeres y hombres de las Fuerzas Militares y de Policía en el servicio prestado a la patria, por lo que lejos de ser un inconstitucional, hace efectivos los **principios de igualdad material y equidad** a partir del establecimiento de mejores condiciones que permitan acceder a un régimen pensional más benéfico en tiempo en porcentajes o en derechos, en aras equilibrar el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo período de tiempo por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente.

Como lo señala la Corte Constitucional, es importante precisar que este Régimen hace referencia al conjunto normativo que crea, regula, establece y desarrolla una serie o catálogo de prestaciones a favor de un grupo social determinado que, a pesar de tener su origen en un derecho general o de mayor entidad, goza de una regulación propia en virtud de ciertas características individuales que le dotan de plena singularidad, pues la labor de la Fuerza Pública incorpora tanto el mantenimiento del orden y la democracia, como la garantía de la soberanía e integridad territorial. Como fundamento de ello se tiene lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia T-512 de 2009, la cual reza:

#### **3. El derecho a la seguridad social: Énfasis en el régimen especial prestacional de la Fuerza Pública y en la naturaleza jurídica de la asignación de retiro**

(...)

*En busca de un punto de unión entre el derecho a la seguridad social y los artículos 150, numeral 19, literal e), 217 y 218 del Texto Superior, la Corte ha reconocido que los miembros de la fuerza pública tienen derecho a un régimen prestacional especial, “en razón al riesgo latente que envuelve la función pública que prestan y desarrollan”. Así, el artículo 217 de la Carta Fundamental, determina que las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Por su parte, el artículo 218 de la Constitución, le asigna a la policía nacional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.*

*Este régimen especial de la Fuerza Pública a partir del potencial riesgo que comportan sus funciones, tiene su origen no sólo en la consagración expresa de los citados artículos de la Constitución, sino también en el mismo artículo 123 de la Carta Política que establece la diversidad de vínculos jurídicos que se presentan en el desarrollo de la función pública (v.gr. los miembros de corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales); y que, en mayor o menor medida, con sujeción a lo previsto en el artículo 150-19 del mismo estatuto Superior, permite al legislador regular de diversa manera el régimen salarial, prestacional y de seguridad social de dichos servidores*

*Es por ello que la existencia de un régimen especial prestacional de seguridad social, implica la imposibilidad de someter a sus beneficiarios al sistema normativo general (Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003); por el contrario, su especialidad conduce a crear o regular distintas modalidades de prestaciones que permitan reconocer el fin constitucional que legitima su exclusión del sistema general, es decir, es indispensable adoptar medidas de protección superiores, en aras de propender por la igualdad material, la equidad y la justicia social de las minorías beneficiadas con la especial protección prevista en la Constitución (subrayado fuera del original).*

Por su parte, el principio de progresividad de los derechos sociales refiere que la cobertura de la Seguridad Social, así como la prohibición de adoptar medidas en retroceso de la protección de derechos sociales prestacionales, tiene por objeto no desmejorar los beneficios señalados previamente en leyes sin justificación alguna. Esta prohibición se consagra tanto en la Constitución Política (Artículo 48), a la luz de normas internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas y el Pacto de San José de Costa Rica, en los cuales se enuncia y desarrolla la progresividad legislativa en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

A la luz de lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-428 de 2009 señala: “el mandato de progresividad implica que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida por el estándar logrado”. Es así que todo retroceso frente a la protección alcanzada constituye un problema constitucional por contradecir *prima facie*, el mandato de progresividad.

La Corte Constitucional ha fijado igualmente la regla de protección constitucional sobre los derechos adquiridos, lo cual se refiere a las situaciones ya establecidas y no a las condiciones para ejercer esos derechos. Esto significa que si alguien está disfrutando de un derecho cuyos efectos se consolidan gradualmente, como pensión, salario, prestaciones sociales, etc. su derecho está respaldado. Sin embargo, puntualiza el alto Tribunal que todos los efectos futuros pueden ser modificados en función de los objetivos constitucionales dentro de los límites establecidos por la propia Carta. Por lo anterior, el derecho adquirido puede cambiar, siempre y cuando no sea eliminado por completo.

En este orden de ideas, el principio de progresividad en clave del reconocimiento de la mesada catorce se ajusta con los límites de configuración legislativa, de acuerdo con los parámetros que ha delineado la Corte Constitucional, esto es, la citada mesada no es regresiva en términos de derechos adquiridos para los miembros de la Fuerza Pública, pues el Ministerio de Defensa la ha consignado ininterrumpidamente, pero tampoco es una regresividad en términos de la expectativa del derecho para quienes estarán en asignación de retiro o pensión, sino que por el contrario, en cumplimiento del tratamiento diferenciado, verbigracia el Régimen Especial para la Fuerzas Militares y de Policía, se procura un beneficio adicional en bienestar, calidad de vida y condiciones de dignidad para las y los veteranos de la Fuerza Pública.

## V. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 809 de 2003, que en su artículo 7 indica: “deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”, el Ministerio de Defensa Nacional solicitó observaciones al Ministerio de Hacienda. Al respecto, tal cartera señaló que las unidades del sector Defensa pagadoras de mesadas pensiones y asignaciones de retiro, Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva - DIVRI, Policía Nacional, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares – CREMIL y Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR, contemplaron en la programación presupuestal del 2023, así como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP 2024-2 026 y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP 2024-2034 del Sector Defensa, los recursos requeridos para el cumplimiento de la obligación de la mesada pensional y de asignación de retiro número catorce de cada vigencia.

El impacto presupuestal estimado para el pago de la mesada catorce a los pensionados y retirados de la Fuerza Pública representa el 7% de los recursos anuales programados para mesadas pensionales y asignaciones de retiro, y su costo a precios de 2023 (con un incremento salarial del 14.62%) asciende a \$ 849.894 millones como se detalla a continuación, y con cuyo presupuesto en todo caso ya cuenta el Ministerio de Defensa:

Recursos por los rubros A-03-04-02-001 Mesadas pensionales y A-03-04-02-013 Asignación de retiro en el sector Defensa – Vigencia 2023 (en millones de pesos)						
UNIDAD SECTOR DEFENSA	DIVRI	PONAL	CREMIL	CASUR	TOTAL NECESIDAD DE RECURSOS	% PARTICIPACIÓN
Mesada 13	\$1.420.485	\$969.122	\$4.913.993	\$4.828.188	\$12.131.788	93%
Mesada 14	\$78.502	\$13.892	\$384.687	\$372.813	<b>\$849.894</b>	<b>7%</b>
MESADAS PENSIONALES	\$1.498.987	\$983.014	\$5.298.680	\$5.201.001	\$12.981.682	100%

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala que la mesada catorce “tendría un valor anual cercano a los **1.058 mil millones** en 2024 (0,06% del PIB) y llegaría a tener un valor estimado de **\$2.698 miles de millones** en 2033 (0,09% del PIB) (...) [lo cual] de

acuerdo con los datos incluidos en el horizonte de proyección, el valor presente de esta mesada se estima en **\$13.271 miles de millones** de 2023 (0,83% del PIB)", concluyendo que la iniciativa:

(...) *No representaría costos adicionales para la Nación en la medida en que los recursos requeridos para continuar cumpliendo la obligación de la mesa pensional y de asignación de retiro número 14 de la vigencia se encuentran incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Defensa y Policía, toda vez que se trata de un costo fiscal contemplado y consistente con la normatividad vigente.*

Asimismo, mediante oficio radicado 2.2023-058454 del Ministerio de Hacienda, suscrito por María Fernanda Valdés Valencia, Viceministra Técnica, se reiteró lo indicado por esta cartera, bajo el entendido que de la mencionada iniciativa legislativa "no representaría costos adicionales para la Nación en la medida en que los recursos requeridos para continuar cumpliendo la obligación de la mesa pensional y asignación de retiro número 14 de la vigencia se encuentran incluidos en el actual Marco Fiscal de Mediano Plazo y en Marco de Gasto de mediano Plazo del Sector Defensa y Policía".

## VI. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, sobre el deber de describir las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación proyectos, los ponentes consideran que al tratarse de la garantía de un beneficio particular para integrantes de la Fuerza Pública en goce de asignación de retiro o pensión que cobijaría también a sus beneficiarios, la reforma constitucional bajo estudio de esta Comisión podría generar un conflicto de interés solamente a congresistas cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan ser beneficiarios directos de la aprobación de tal iniciativa.

Adicionalmente se señala que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Acto Legislativo conforme a las normas citadas previamente no exime a los y las congresistas su deber de identificar causales adicionales.

## VIII. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado, y N° 280 de 2023 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública", sin modificaciones al texto aprobado en Comisión Primera de Senado de la República.

Cordialmente,

  
Humberto De la Calle Lombana – Coordinador  
Senador de la República

  
Alejandro Carlos Chacón – Coordinador  
Senador de la República

  
Germán Alcides Blanco Álvarez – Coordinador  
Senador de la República

  
Carlos Alberto Benavides Mora  
Senador de la República



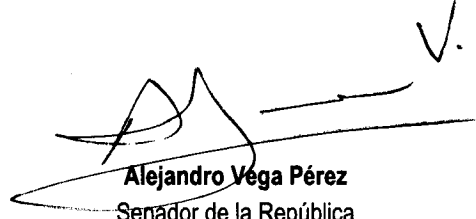
**Alfredo Deluque Zuleta**  
Senador de la República



**Maria Fernanda Cabal Molina**  
Senadora de la República



**Julián Gallo Cubillos**  
Senador de la República



**Alejandro Vega Pérez**  
Senador de la República



**Carlos Fernando Mota Solarte**  
Senador de la República



**Juan Carlos García Gómez**  
Senador de la República

**03 DE ABRIL DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION.** En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional [ponencias.comisionprimera@senado.gov.co](mailto:ponencias.comisionprimera@senado.gov.co).

**YURY LINETH SIERRA TORRES**  
Secretaria General Comisión Primera  
H. Senado de la República

**03 DE ABRIL DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION.** Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

**Presidente,**

**S. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ**

**Secretaria General,**

**YURY LINETH SIERRA TORRES**