

Bogotá D.C., 10 de marzo de 2026.

Honorables

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Doctor

H.S ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Coordinador Ponente Senado de la República

Doctora

H.R KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ

Coordinadora Ponente Cámara de Representantes

Doctor

H.R GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA

Coordinador Ponente Cámara de Representantes

Doctor

H.R ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO

Coordinador Ponente Cámara de Representantes

Doctora

H.R INGRID JOHANA AGUIRRE JUVINAO

Autora principal de la reforma constitucional

Doctora

YURY LINETH SIERRA TORRES

Secretaria General Comisión I Senado de la República

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Secretaria General Comisión I Cámara de Representantes

E.

S.

D.

Referencia: **Concepto sobre el texto definitivo del Acto Legislativo No. 213 de 2025
Cámara - 012 Senado “Por medio de la cual se modifica el artículo 48 de la Constitución
Política de Colombia y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales,
nacionalizados y territoriales”**

LUIS ALBERTO TORRES TARAZONA actuando como presidente de la SOCIEDAD COLOMBIANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL; CRISTHIAN CAMILO RODRIGUEZ MARTINEZ y BRENDA LUCIA LUNA REVOLLO, todos y todas miembros de la Sociedad Colombiana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y DANIELA JIMENEZ GORDILLO, estudiante de Derecho de la Universidad Libre, identificados como aparece al pie de nuestras firmas. Por medio del presente concepto ejercemos postura sobre el Acto Legislativo No. 213 de 2025 Cámara - 012 Senado “*Por medio de la cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales*” Tal concepto, lo dividiremos en los siguientes acápites: (i) Breve recorrido histórico de la mesada 14 para los docentes, (ii) Medidas alternativas que favorecen la sostenibilidad de la mesada 14 para los docentes y por último (iii) análisis iuslaboralista de la prosperidad de la mesada 14 para los docentes.

1. Breve recorrido histórico de la mesada 14 para los docentes:

La figura de la mesada adicional en el sistema pensional colombiano o mesada catorce, como coloquialmente se conoce, surge como un mecanismo de protección del ingreso de los pensionados frente a fenómenos económicos que afectan su capacidad adquisitiva. En particular, el artículo 142 de la Ley 100 de 1993 introdujo una mesada adicional equivalente a treinta días de pensión, pagadera generalmente en el mes de junio, con el propósito de compensar la pérdida de poder adquisitivo derivada de procesos inflacionarios y de garantizar condiciones dignas de subsistencia en la vejez. Esta prestación adicional fue concebida en un momento histórico en el que el legislador buscaba fortalecer el sistema de seguridad social integral y ampliar los mecanismos de protección económica de quienes habían dedicado su vida laboral al servicio del Estado o del sector productivo. En ese contexto, la mesada catorce no fue concebida como un privilegio, sino como un instrumento de justicia social. Dice la norma:

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.

En el caso particular del magisterio colombiano, el reconocimiento de beneficios prestacionales diferenciados se encuentra estrechamente vinculado con la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mediante la Ley 91 de 1989, norma que estableció un régimen especial de seguridad social para los docentes oficiales. Este régimen respondió al reconocimiento de las condiciones particulares del ejercicio de la profesión docente. Tal labor se caracteriza por una alta carga emocional, responsabilidades sociales significativas y, en muchos casos, el desarrollo de labores en territorios con limitaciones institucionales o condiciones de seguridad complejas. Por tales razones, el Congreso de la República analizó que la función docente tiene un valor clave para la educación y el desarrollo del país, razón por la cual el legislador estableció mecanismos especiales de protección en materia pensional y prestacional.

Acto seguido, en virtud del Acto Legislativo (AL) 01 de 2005, norma que modificó profundamente la estructura del sistema pensional colombiano. Allí se indicó que, “sobre quienes causaran su derecho pensional con posterioridad a su entrada en vigor no podrían recibir más de trece mesadas al año”. Tal reforma respondió principalmente a preocupaciones relacionadas con la sostenibilidad fiscal del sistema pensional, pero al mismo tiempo implicó una reducción en los beneficios prestacionales históricamente reconocidos a diversos sectores del servicio público.

Un derecho adquirido y humano irrumpido por un Acto Legislativo sometido a criterios financieros y no en clave de dignidad humana. Como consecuencia, la mesada catorce dejó de reconocerse para quienes adquirieron su derecho pensional después de la sustitución pensional realizada por el Acto Legislativo 01 de 2005, en lo particular para todos los grupos de Pensionados y también para los maestros, generando una ruptura en el esquema tradicional de protección económica de los pensionados.

Con el paso del tiempo se ha evidenciado que dicha restricción ejecutada por el AL 01 de 2005, generó efectos regresivos particularmente sensibles para sectores como el magisterio, cuya función resulta esencial para la construcción del capital humano del país desde la primera infancia hasta la educación media. Máxime, si se sopesa los maestros de la Colombia profunda

y la ruralidad en Colombia, un país en donde es escasa la docencia en tales zonas. En ese sentido, el presente proyecto de reforma constitucional actualmente en trámite busca restablecer la mesada catorce para los docentes oficiales, reconociendo la necesidad de corregir una situación que, desde una perspectiva de justicia social y coherencia constitucional, resulta desproporcionada frente al aporte histórico que el magisterio ha realizado al desarrollo de la Nación. Esta medida no implica la creación de un nuevo beneficio, sino la restitución de un derecho que históricamente existió dentro del sistema pensional colombiano y que fue eliminado por razones fundamentalmente fiscales dentro del AL 01 de 2005, lo que, bajo el tamiz del artículo 26 convencional se esboza como una regresión y no como una progresión del derecho. En consecuencia, la discusión actual no gira en torno a la introducción de un privilegio excepcional, sino al restablecimiento de una medida de protección social que durante décadas hizo parte del diseño institucional del sistema de pensiones.

A la luz de los estándares contemporáneos del derecho constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos, las reformas que reducen beneficios sociales deben ser evaluadas bajo criterios estrictos de proporcionalidad y razonabilidad. Postulados que comparte tanto la Corte Constitucional como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido, la restitución de la mesada catorce para los docentes representa una medida orientada a corregir una regresividad social injustificada, restableciendo un nivel adecuado de protección económica para quienes dedicaron décadas de servicio a la formación de las generaciones futuras del país, máxime que ya fue regresada a la fuerza pública mediante Acto Legislativo 01 de 2024.

2. Medidas alternativas que favorecen la sostenibilidad de la mesada 14 para los docentes

Si se estudia el AL 01 de 2005, uno de los argumentos que con mayor frecuencia se plantea en contra del restablecimiento de la mesada catorce es su eventual impacto fiscal sobre el sistema pensional. Empero, el análisis riguroso de la iniciativa legislativa permite concluir que el proyecto de reforma constitucional ha sido diseñado con criterios de responsabilidad fiscal que buscan armonizar el reconocimiento de derechos sociales con la sostenibilidad financiera del sistema. En particular, el proyecto establece que el beneficio no tendrá efectos retroactivos y que su aplicación se producirá únicamente a partir de la promulgación del acto legislativo, lo cual limita significativamente su impacto presupuestal inmediato. Lo que es un presupuesto jurídico válido ya que permite sanear derechos sociales más no financieros.

El sistema de prestaciones sociales del magisterio cuenta con una estructura institucional específica a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, entidad encargada de administrar los recursos destinados a cubrir las obligaciones prestacionales del sector docente. Este fondo se financia mediante aportes de la Nación y contribuciones de los propios docentes, lo que permite una gestión diferenciada de los recursos destinados a garantizar la protección social de este sector. En consecuencia, la implementación de la mesada catorce dentro de este régimen especial puede desarrollarse mediante mecanismos de planificación financiera que aseguren la estabilidad del sistema. Tal postura financiera, también es importante reconocer que los recursos destinados al pago de pensiones no constituyen únicamente un gasto público, sino también un instrumento de redistribución económica que fortalece la demanda interna y contribuye al bienestar de los hogares. En palabras de la Ley de Parkinson: entre más activos tenga una persona, ésta generará mayores gastos y, a su vez, contribuye al mercado de bienes y servicios lo que genera mayor movimiento del sistema económico del país.

En consecuencia, la sostenibilidad fiscal no debe entenderse como un argumento pétreo o cerrado que impida el desarrollo progresivo de los derechos sociales, es más, se han visto normas donde tales postulados se articulan de manera armónica y no disruptiva. La Constitución Política de Colombia, reconoce que la sostenibilidad fiscal debe interpretarse de manera compatible con la realización efectiva de los derechos fundamentales y con el principio de dignidad humana. Bajo esta perspectiva, el restablecimiento de la mesada catorce para los docentes constituye una medida financieramente responsable y socialmente legítima.

Pero además, el anquilosado concepto de sostenibilidad financiera como fundamento para recortar derechos sociales, ya ha sido modulado por la Corte Constitucional en sentencias como: C-110 de 2019, SU-440 de 2021, SU-273 de 2022, SU-149 de 2021, lo que permite concluir que hoy es una obligación económica y social del Estado buscar los recursos para brindar derechos pensionales y no un simple pretexto para negar derechos humanos sociales.

3. Análisis *iustlaboralista* y de seguridad social de la prosperidad de la mesada 14 para los docentes

En clave de derechos sociales, dignidad humana y derechos laborales, el restablecimiento de la mesada catorce para los docentes se encuentra plenamente justificado a la luz de los principios constitucionales que orientan la protección del trabajo. *Mutatis mutandi*, el artículo 53 de la

Constitución Política establece que la legislación laboral debe fundarse en principios como la favorabilidad, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos, progresividad, y la garantía de condiciones dignas para los trabajadores. Estos principios no se limitan al período activo de la vida laboral, sino que se extienden también a la etapa de retiro, en la cual el Estado debe asegurar que los pensionados cuenten con ingresos suficientes para vivir con dignidad. Así lo ha confirmado precedentes interamericanos como lo son “Cinco Pensionistas” Vs Perú del año 2003, en donde la CIDH sostuvo que el Estado no puede reducir arbitrariamente pensiones previamente reconocidas, pues estas constituyen derechos patrimoniales vinculados con la dignidad de las personas mayores. Asimismo, la *ratio interpretata* del caso “Acevedo Buendía y otros” vs Perú que ordena que los Estados no pueden desconocer beneficios pensionales reconocidos por decisiones judiciales, pues ello vulnera los derechos económicos y sociales protegidos por la Convención Americana. La Corte, entre otras sentencias, ha fincado sus argumentos en manifestar que (i) los derechos pensionales hacen parte de los derechos humanos, (ii) La protección laboral no termina con el retiro, sino que se extiende a la etapa de vejez y/o jubilación y (iii) Los Estados americanos deben garantizar que los pensionados cuenten con rentas o activos suficientes para vivir con dignidad.

Entretanto, la profesión docente posee características particulares que justifican un tratamiento prestacional diferenciado o en palabras del artículo trece constitucional, medidas diferenciales. A lo largo de su vida laboral, los docentes desarrollan una actividad que exige un alto compromiso emocional, intelectual y social, enfrentando frecuentemente condiciones laborales complejas, especialmente en regiones apartadas del país, el reconocimiento de tal mesada no solo constituye una reivindicación de derechos sino un amparo a aquellos docentes cuya labor es fundamental para el progreso educativo de Colombia.

En muchos casos, los maestros desempeñan su labor en contextos de vulnerabilidad institucional, violencia o precariedad de infraestructura, lo que implica un desgaste físico y psicológico significativo a lo largo de los años de servicio. Reconocer condiciones dignas de retiro para este sector constituye, por tanto, una expresión legítima de justicia social y laboral. Instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo establecen que “los sistemas de seguridad social deben evolucionar de manera progresiva para ampliar la cobertura y mejorar las condiciones de protección económica de los trabajadores retirados”. Bajo este enfoque, el restablecimiento de la mesada catorce representa una medida coherente con las obligaciones internacionales del Estado colombiano no solo en clave de vinculatoriedad del

Tratado internacional sino en el respeto de garantías mínimas y derechos básicos contemplados, entre otros, en la Convención de Viena de 1969.

Ahora bien, desde una perspectiva de equidad constitucional, resulta relevante considerar que el Estado colombiano ha restablecido recientemente la mesada catorce para otros sectores del servicio público, particularmente para la Fuerza Pública. Este precedente demuestra que el ordenamiento jurídico reconoce la legitimidad de otorgar beneficios diferenciales a sectores cuya labor resulta fundamental para el funcionamiento del Estado. En consecuencia, extender este reconocimiento al magisterio no solo es jurídicamente viable, sino que constituye un acto de coherencia institucional y de justicia histórica hacia quienes han dedicado su vida a la formación de las generaciones que sostienen el futuro del país.

Por último, bajo el marco de la Constitución Política de Colombia y el Estado Social de Derecho, la Sociedad Colombiana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, se permite manifestar que la Seguridad Social no puede ser concebida únicamente como un mecanismo técnico de administración financiera del sistema pensional, sino como una expresión concreta de la dignidad humana y de la justicia social, pues no olvidemos que es un derecho nominado de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El artículo 53 mayor, como norma macro en materia de derechos sociales, establece que las relaciones laborales deben interpretarse bajo principios como la favorabilidad, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos y la garantía de condiciones dignas para los trabajadores. Estos principios no se agotan en la etapa activa de la vida laboral, sino que se proyectan necesariamente hacia la etapa de retiro, momento en el cual la protección del Estado resulta aún más necesaria. La pensión constituye la continuidad del derecho al trabajo en su dimensión de seguridad económica, razón por la cual cualquier sistema pensional debe asegurar que quienes dedicaron décadas de su vida al servicio público puedan enfrentar la vejez con estabilidad material y respeto a su dignidad. Igualmente, la jurisprudencia interamericana ha sido clara en señalar que los derechos pensionales forman parte del contenido protegido del derecho a la seguridad social y del desarrollo progresivo de los derechos económicos y sociales (Vrg. Cláusula de Progresividad).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que las prestaciones pensionales no pueden ser reducidas o limitadas de manera arbitraria cuando ello compromete las condiciones de vida digna de los pensionados. En este sentido, la eliminación de la mesada catorce para los docentes representó una regresión en el nivel de protección social previamente alcanzado, especialmente para un sector cuya función es estructural para la sociedad.

Restituir este beneficio no constituye la creación de un privilegio excepcional o meramente capricho de los docentes, sino el saneamiento de una medida que, con el paso del tiempo, ha demostrado ser desproporcionada e injustificada frente al valor social de la función docente. En consecuencia, el restablecimiento de la mesada catorce para los docentes debe entenderse como una decisión de coherencia constitucional en vísperas de artículo trece constitucional o en palabras del Bloque de Constitucionalidad, una garantía internacional en donde el Estado Colombiano se ve obligado a acatar. Un Estado que reconoce en la educación uno de los pilares fundamentales de su desarrollo no puede pretermitir que quienes sostienen ese sistema durante toda su vida laboral enfrenten su vejez con niveles de protección inferiores a los históricamente garantizados. Restituir la mesada catorce significa reafirmar el compromiso del orden constitucional colombiano con la dignidad humana, con la justicia laboral y con el principio de progresividad de los derechos sociales.

Ahora bien, la reducción propuesta desde el año 2005 y 2011, afectó a aquellos que el valor de su mesada en inferior conforme los demás ya que al aplicárseles a los pensionados de salario mínimo se redujo el poder adquisitivo de grupos que necesitan mejorar sus ingresos. Por tanto, el Acto Legislativo 01 de 2005 fue abiertamente una norma constitucionalmente inconstitucional al reducir derechos de índole económica para la población pensional colombiana, ya que, dicho acto debió ponderar la sostenibilidad frente a los derechos humanos, sin olvidar que, la sostenibilidad debe estar subordinada a garantizar derechos fundamentales, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional.

Mejorar los ingresos de los pensionados colombianos, no es pensar en desbordar en beneficios, pero si, es entender los parámetros de calidad de vida y mínimo vital que construyen los elementos de la dignidad pensional.

No hay argumento constitucional válido para disminuir con Acto legislativo 01 de 2005 los ingresos pensionales para aquellos que adquieren el derecho a su pensión, ya que, normas como la ley 91 de 1989, la Ley 100 de 1993, otorgaban derechos a más mesadas al año, que mejoran las condiciones de un grupo social como son los docentes que se encargan de la formación de toda la sociedad colombiana.

Así las cosas, conceptos como la sostenibilidad no pueden trasgredir derechos fundamentales como lo es la pensión, tal y como la misma Corte Constitucional lo consagró en sentencia como la C-006 de 2012 al determinar que: “razones que no puede ser eximente o justificación para no cumplir con dichas órdenes judiciales, puesto que, aunque sea obligatorio dentro del Sistema

General de Pensiones el contemplar estos nuevos fundamentos económicos generados con el Acto Legislativo, no responden al contenido de la Carta Política”.

Así como lo determinado en la Sentencia T-832A de 2013, la Corte Constitucional cuando manifestó:

“(i) el criterio de sostenibilidad no resulta aplicable en la *decisión de juicios concretos* como por ejemplo los contenciosos desarrollados en la jurisdicción ordinaria o en el escenario de revisión de tutela;

(ii) el criterio de sostenibilidad solo opera luego de ejecutoriada la sentencia que pone fin al caso concreto sometido a escrutinio de la Alta Corte, esto es, en el trámite del incidente de impacto fiscal. En esta última hipótesis;

(iii) no basta la alegación genérica del criterio de sostenibilidad fiscal para tenerlo como elemento relevante o admisible en el análisis de la eventual modulación de los efectos del fallo en el trámite incidental”.

Conforme lo anteriormente expuesto, cualquier limitación a un derecho viola el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como que limita y trasgrede derechos fundamentales de los pensionados colombianos.

Por lo anterior, la Sociedad Colombiana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social aplaude esta medida de restitución de derechos bajo una óptica de dignidad humana, igualdad, progresividad y medidas afirmativas para una población que ha contribuido al desarrollo moral, ético y humanístico de Colombia: los docentes.

Cordialmente,

LUIS ALBERTO TORRES TARAZONA
Presidente SCDTSS

CRISTHIAN CAMILO RODRÍGUEZ MARTINEZ
Miembro SCDTSS

DANIELA JIMÉNEZ GORDILLO

Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre

BRENDA LUCIA LUNA REVOLLO

Miembro SCDTSS

Referencias Bibliográficas:

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). *Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Parte*. Naciones Unidas.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1989). *Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*. Diario Oficial No. 39.124.

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 41.148.

Congreso de la República de Colombia. (2005). *Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*. Diario Oficial No. 45.980.

Congreso de la República de Colombia. (2025). *Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2025 Senado – 213 de 2025 Cámara: Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Caso Cinco Pensionistas vs. Perú*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198.
https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/CasoAcevedoBuendiaOtrosVsPeru_ExcepcionPreliminarFondoReparacionesCostas.htm

Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf