

**COMENTARIOS AL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 1075 DE 2015 A PARTIR DEL
ANÁLISIS DEL DECRETO 1655 DE 2015 Y DEMAS NORMAS RELACIONADAS CON EL SG-SST
VIGENTES Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**

PEDRO EMILIO JAIMES DELGADO
Abogado Especialista, Contratista MinTrabajo.

Análisis General

El borrador expande definiciones (ej. "Accidente de Trabajo Docente"), roles de actores (fiduciaria, ETC, IPS) y procedimientos para incapacidades, rehabilitación y recobros, incorporando elementos de la Resolución 0312 de 2019 (estándares mínimos SG-SST) y Resolución 1843 de 2025 (evaluaciones médicas ocupacionales). Fortalece prevención psicosocial y ergonómica, coherente con Acuerdo 03 de 2024 FOMAG y Decisión 584 CAN (bloque constitucional). Sin embargo, presenta inconsistencias numéricas en artículos y referencias cruzadas erróneas (ej. Art. 14 cita 2.4.4.3.3.2 en vez de 2.4.4.3.7.1).

Comentarios Positivos

Amplía "accidente de trabajo" a escenarios pedagógicos (in itinere rural, PEI), protegiendo vulnerabilidades docentes por Corte Constitucional (Sentencia C-401/05, bloque OIT Convenios 155/187).

Detalla seguimientos a incapacidades (90/120/180 días) y MMM, promoviendo rehabilitación integral vs. Decreto 1655 de 2015.

Refuerza recobros al FOMAG con plazos (3 años prescripción), evitando doble pago SGRL/SGSS.

Correcciones Sugeridas

Artículo afectado	Problema identificado	Corrección propuesta
Art. 1 (2.4.4.3.1.1)	Expansión del objeto pues incluye procedimientos administrativos no centrados en SG-SST.	Limitar a lineamientos SG-SST; mover procedimientos a subsección 7.
Art. 3 (2.4.4.3.1.3Definiciones)	"Abuso del derecho" toda vez que lista ejemplos subjetivos (fraude), riesgoso judicialmente.	Remitir a Código Sustantivo Trabajo y jurisprudencia C. Estado (Sentencia 476/12).
Art. 11 (Tabla EL)	Actualización cada "tres 5 años" (error tipográfico).	Cambiar a "cinco (5) años", alineado con Resolución 0312 de 2019.

Art. 16 (2.4.4.3.7.4. Auxilio)	Recobro 100% origen laboral vs. 66.67%/50% común; ignorando los topes de la Ley 1562 de 2012	Añadir "sujeto a límites legales" y citar Art. 21 Ley 1562.
--------------------------------	--	---

La propuesta de Limitar a lineamientos SG-SST y mover procedimientos a subsección 7, busca corregir una imprecisión estructural en el Artículo 1 del proyecto (modificación del 2.4.4.3.1.1 del Decreto 1075 de 2015), toda vez que el objeto actual del artículo mezcla dos elementos distintos:

- **Lineamientos del SG-SST** (vigilancia epidemiológica, comités paritarios, promoción/prevenición, Tabla EL, Manual PCL), que son el núcleo del sistema de gestión.
- **Procedimientos administrativos** (incapacidades >180 días, recobros, pensiones por invalidez, seguimientos a 90/120/180 días), que son procesos operativos derivados, pero no esenciales al SG-SST.

Esto diluye el foco del objeto y genera confusión jerárquica, contrario a la estructura del Decreto 1072 de 2015 (Cap. 6, Tít. 4, Parte 2, Libro 2), donde el SG-SST se centra en prevención/gestión, no en prestaciones económicas.

Sobre este primer artículo se hace entonces la siguiente sugerencia específica en la redacción:

Artículo 2.4.4.3.1.1. Objeto. Establecer los lineamientos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST aplicables a los educadores afiliados al FOMAG, incluyendo la vigilancia epidemiológica, los comités paritarios, las actividades de promoción y prevención, así como la aplicación de la Tabla de Enfermedades Laborales y del Manual de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral.

Y los **Procedimientos trasladarlos a Subsección 7** (existente en Decreto 1075 de 2015 para prestaciones) así:

Subsección 7. Procedimientos Administrativos SST-Magisterio

Artículo 2.4.4.3.7.1. Procedimientos para incapacidades prolongadas y recobros. (texto completo de incapacidades >180 días, pensiones, seguimientos 90/120/180 días).

Beneficios de este cambio propuesto:

- **Coherencia normativa:** Alinea con Resolución 0312 de 2019 (estándares mínimos SG-SST enfocados en prevención).
- **Claridad jerárquica:** Separa gestión preventiva (Subsección 1) de ejecución prestacional (Subsección 7).
- **Facilita control judicial: Evita nulidad por competencia impropia.**

Esta reestructuración mantiene todo el contenido del proyecto, pero organiza lógicamente los elementos según su naturaleza técnica vs. Administrativa, por lo cual se propone entonces el siguiente texto para dicho artículo:

Artículo 2.4.4.3.1.1. Objeto. Establecer los lineamientos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo del Magisterio (SG-SST-M), aplicables a los educadores y directivos docentes activos afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), incluyendo:

1. La vigilancia epidemiológica ocupacional.
2. Los comités paritarios de seguridad y salud en el trabajo.
3. Las actividades de promoción y prevención de riesgos laborales.
4. La aplicación de la Tabla de Enfermedades Laborales y del Manual para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral para educadores afiliados al FOMAG. Estos lineamientos se ajustan a los estándares mínimos de la Resolución 0312 de 2019 del Ministerio del Trabajo o norma que la modifique, adicione o sustituya, y buscan prevenir accidentes de trabajo y enfermedades laborales en el contexto pedagógico.

Justificación de los Cambios

- **Eliminación de procedimientos:** Frases sobre incapacidades >180 días, recobros, pensiones y seguimientos (90/120/180 días) se mueven a Subsección 7 (ej. nuevo Art. 2.4.4.3.7.1.1), ya que pertenecen a prestaciones (Secc. 7 Capítulo 3).
- Precisión terminológica: "Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo del Magisterio (SG-SST-M)" para claridad; numeración para legibilidad.
- Alineación normativa: Remite explícitamente a Resolución 0312 de 2019 (estándares mínimos) y Decreto 1072 de 2015 (Cap. 6).

Sugerencias de Mejora

- Incluir matriz de riesgos específicos del magisterio (voz, psicosocial, rural), con indicadores KPI (ausentismo <5%) por estándares ya previstos en la Resolución 0312 de 2019 del Ministerio del Trabajo que establece los estándares mínimos del Sistema de Gestión de SST, adaptados por tamaño empresarial y clase de riesgo (I a V) y deroga la Resolución 1111 de 2017 y aplica a empleadores públicos/privados, contratantes y ARL.
- Añadir cláusula transitoria para ETC no certificadas (Ley 715 de 2001), permitiendo 12 meses para implementación.
- Fortalecer vigilancia de MinTrabajo (Art. 10), integrando plataforma SUI-SST para reportes anuales.

Complementaciones Propuestas

Anexo Técnico: Adoptar Tabla EL y Manual PCL actualizados (Anexos XX), incorporando patologías emergentes (burnout por ODS 3.8 ONU, Ley 2294 de 2023).

Articulación Internacional: Explicitar supremacía de Convenios OIT 155/161/187 (bloque constitucional estricto) sobre Decisión 584 CAN.

Digitalización: Establecer una plataforma única FOMAG para incapacidades/recobros, similar a la prevista en la Resolución 908 de 2025 sobre licencias SST, toda vez que a partir del 15 de septiembre de 2025 entró en vigor la Resolución 908 de 2025 del Ministerio de Salud y Protección Social, que establece un nuevo marco regulatorio para la expedición, renovación y modificación de las licencias de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST). La norma, que deroga la Resolución 754 de 2021 y el anexo técnico de la Resolución 1151 de 2022, busca modernizar los procedimientos, fortalecer la capacidad técnica de los profesionales y entidades prestadoras, y garantizar que los procesos de vigilancia y control sean más claros, digitales y eficientes.

Estos ajustes aseguran constitucionalidad, eficacia y sostenibilidad financiera FOMAG, los cuales propongo a continuación.

Respecto del título se recomienda:

1. Corregir año del decreto (2026).
2. Ajustar **título** del decreto cambiándolo el mismo: “Por el cual se modifican, subrogan y adicionan algunos artículos del Capítulo 3 del Título 4 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en lo relacionado con la Seguridad y Salud en el Trabajo de los educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y se dictan otras disposiciones”

Respecto del Artículo 1:

1. Cambiar texto del artículo (2.4.3.1.1.) para diferenciar el aspecto preventivo del aspecto procedimental del decreto.
2. Ajustar el texto del artículo 2.4.3.1.1. el cual quedará así:

Artículo 2.4.4.3.1.1. Objeto. Establecer los lineamientos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo del Magisterio (SG-SST-M), aplicables a los educadores y directivos docentes activos afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), incluyendo:

1. La vigilancia epidemiológica ocupacional.
2. Los comités paritarios de seguridad y salud en el trabajo.
3. Las actividades de promoción y prevención de riesgos laborales.
4. La aplicación de la Tabla de Enfermedades Laborales y del Manual para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral para educadores afiliados al FOMAG.

Estos lineamientos se ajustan a los estándares mínimos de la Resolución 0312 de 2019 del Ministerio del Trabajo o norma que la modifique, adicione o sustituya, y buscan prevenir accidentes de trabajo y enfermedades laborales en el contexto pedagógico.

Respecto del Artículo 2:

1. Cambiar el texto del artículo (2.4.4.3.1.3) manteniendo la figura del “abuso del derecho” pero bajarle el tono sancionatorio y anclarla en normas y jurisprudencia, no en una lista casuística rígida. Se propone que el artículo de definiciones (numerado en el proyecto como 2.4.4.3.1.3) quede así, solo en la parte pertinente a “Abuso del derecho” y conectada con el resto de definiciones existentes.
2. Sustituir el bloque actual de “Abuso del derecho” y demás definiciones mejoradas en su redacción, por el siguiente texto:

Artículo 2.4.4.3.1.3. Definiciones. Para efectos del presente Capítulo, se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes definiciones:

Abuso del derecho. Para efectos del Sistema de Seguridad Social del Magisterio, se entenderá por abuso del derecho el ejercicio de facultades o prerrogativas legales de manera contraria a los principios de buena fe, razonabilidad, proporcionalidad y función social, en los términos previstos en la Constitución Política y en el Código Sustantivo del Trabajo, cuando dicho ejercicio:

- a) Tenga por finalidad obtener un beneficio manifiestamente indebido en materia de incapacidades, rehabilitación, calificación de pérdida de capacidad laboral o reconocimiento de prestaciones económicas, o
- b) Genere un perjuicio injustificado a los derechos de terceros o al equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social del Magisterio.

La calificación del abuso del derecho deberá realizarse caso por caso, a partir de la valoración integral de la conducta, la historia clínica y ocupacional, y las circunstancias particulares del docente, observando la protección reforzada reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado para las personas en condición de debilidad manifiesta por razones de salud, entre otras, las sentencias T-159 de 2012 y 476 de 2012, o las que las adicionen, modifiquen o sustituyan.

Auxilio económico por incapacidad. Es la prestación económica temporal a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocida al educador o directivo docente afiliado, como consecuencia de la imposibilidad comprobada para prestar el servicio educativo por una alteración de su estado de salud, certificada mediante incapacidad expedida por el prestador de servicios de salud contratado por el FOMAG o quien haga sus veces.

El auxilio económico por incapacidad se reconocerá y pagará en los porcentajes, términos y condiciones establecidos en la normativa vigente sobre incapacidades de origen común y laboral, así como en los contratos de prestación de servicios de salud del Magisterio, sin perjuicio de los recobros a que haya lugar frente a otros subsistemas de la seguridad social.

El reconocimiento del auxilio será independiente de la obligación del prestador de servicios de salud de garantizar la atención integral, la rehabilitación y el seguimiento del docente, conforme a las normas que regulan las evaluaciones médicas ocupacionales y la historia clínica ocupacional.

Concepto médico favorable o desfavorable de rehabilitación. Es el pronunciamiento médico motivado que determina el estado actual de salud del educador o directivo docente, así como la existencia o no de una posibilidad razonable de recuperación funcional adicional, de acuerdo con la evidencia científica disponible y los planes de manejo y rehabilitación implementados.

El concepto será favorable cuando exista expectativa médica fundada de mejora funcional que justifique la continuidad del proceso de rehabilitación; será desfavorable cuando se establezca que el docente ha alcanzado la mejora médica máxima o que su condición resulta irreversible para efectos de la recuperación funcional relevante, caso en el cual deberá iniciarse la calificación definitiva de la pérdida de capacidad laboral y su origen.

Educadores activos. Son los docentes y directivos docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con vinculación laboral vigente ante una entidad territorial certificada en educación.

Fiduciaria administradora. Es la entidad fiduciaria encargada de la administración y representación legal del patrimonio autónomo conformado con los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, responsable de gestionar, de acuerdo con las instrucciones del Consejo Directivo del Fondo, los procesos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo, las prestaciones asistenciales y económicas reguladas en el presente Capítulo.

Mejora médica máxima – MMM. Es el estado clínico y funcional en el cual el educador o directivo docente ha alcanzado el mayor grado de recuperación razonablemente esperable, de acuerdo con la evidencia científica disponible y las guías de práctica clínica aplicables, luego de haber recibido de manera adecuada y oportuna las intervenciones en salud y rehabilitación indicadas. La mejora médica máxima se caracteriza por:

- a) Estabilidad clínica y funcional del docente, sin cambios significativos en su condición durante un periodo razonable de observación definido por el médico tratante o por el equipo interdisciplinario de rehabilitación.
- b) Ausencia de expectativa médica fundada de recuperación adicional significativa con las medidas terapéuticas y de rehabilitación disponibles.
- c) Verificación mediante concepto de medicina laboral o de un equipo interdisciplinario, en el marco de las evaluaciones médicas ocupacionales y de la historia clínica ocupacional.

La determinación de la MMM constituye requisito previo para la calificación definitiva de la pérdida de capacidad laboral y su origen, y no excluye la obligación de continuar con las acciones de manejo y seguimiento clínico que sean necesarias para preservar la salud y la vida del docente.

Prestadores de servicios de salud o quien haga sus veces. Son las entidades contratadas a través de la fiduciaria administradora y vocera del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para la prestación de servicios de salud a los educadores afiliados a dicho Fondo y a sus beneficiarios, incluyendo las acciones de medicina laboral, rehabilitación, evaluaciones médicas ocupacionales y demás actividades propias del modelo de atención en salud del Magisterio.

3. Esta redacción encaja con las subsecciones de seguimiento, rehabilitación y calificación que ya trae el borrador y se armoniza con la Resolución 1843 de 2025 y la jurisprudencia que limita el uso abusivo de la noción de “abuso del derecho”.

Respecto del Artículo 11:

Como existe al parecer un error aritmético, se propone una corrección que corrige explícitamente el horizonte de revisión a **cinco (5) años**, coherente con la lógica de mejora continua del SG-SST, se añade precisión sobre la exposición a factores de riesgo y se aprovecha para proponer un Parágrafo 2 adicional que amarra la tabla a la evidencia epidemiológica del Magisterio y al marco general del Sistema General de Riesgos Laborales, sin desdibujar el carácter especial del régimen docente, el cual quedará así:

Artículo 2.4.4.3.6.1. Tabla de Enfermedades Laborales. La determinación del carácter de enfermedad laboral de los educadores y directivos docentes activos se realizará conforme a la Tabla de Enfermedades Laborales que se adopta mediante el presente Capítulo, la cual hace parte integral del mismo (Anexo XX).

Parágrafo 1. En los casos en que una enfermedad no figure en la Tabla de Enfermedades Laborales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacional a los que esté o haya estado expuesto el educador o directivo docente, será reconocida como enfermedad laboral para efectos del presente Capítulo.

Parágrafo 2. La Tabla de Enfermedades Laborales aplicable a los educadores y directivos docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio deberá ser revisada y actualizada, por lo menos, cada cinco (5) años, o antes cuando se identifiquen cambios significativos en la evidencia científica, en las condiciones de trabajo del Magisterio o en la normatividad del Sistema General de Riesgos Laborales.

La actualización será realizada por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio del Trabajo, con el apoyo técnico de la fiduciaria administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y de las entidades que hagan sus veces, teniendo en cuenta, entre otros, los resultados de los

sistemas de vigilancia epidemiológica ocupacional del Magisterio y los indicadores de morbilidad y siniestralidad laboral.

Respecto del Artículo 16:

Se propone mejorar la redacción teniendo presente que el auxilio económico propuesta debe estar sujeto a límites legales existentes tanto para origen laboral como común y de manera especial de conformidad con el **art. 21 de la Ley 1562 de 2012** para el caso de origen común, evitando choques frontales con el Sistema General de Riesgos Laborales, dejando claro que el régimen del Magisterio es especial pero no puede desconocer topes generales y fijando un término concreto de prescripción para el recobro de tres (3) años, cerrando así un vacío que en la práctica ha generado litigios, por lo cual el artículo quedaría así:

Artículo 2.4.4.3.7.4. Auxilio económico por incapacidad de origen laboral, accidente de trabajo y enfermedad de origen común. Cuando un educador activo sufra un accidente de trabajo o sea diagnosticado con una enfermedad de origen laboral, tendrá derecho a recibir un auxilio económico.

Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio público educativo, las Secretarías de Educación podrán optar, según el caso, por el nombramiento provisional de docentes o por la asignación de horas extras al personal docente de su planta, con el propósito de cubrir temporalmente las funciones del docente incapacitado.

Dicho auxilio será, para las contingencias de origen laboral y los accidentes de trabajo, del cien por ciento (100%) del salario que esté devengando el educador en el momento de generarse la incapacidad, hasta su recuperación o inclusión en nómina de pensionados, sujeto a los límites legales establecidos para las prestaciones económicas de origen laboral en el Sistema General de Riesgos Laborales y en las normas que regulan el régimen especial del Magisterio.

Para los casos en que la incapacidad sea de origen común, el auxilio será del sesenta y seis punto seis por ciento (66.6%) a partir del día tres (3) hasta los noventa (90) días calendario y del cincuenta por ciento (50%) desde el día noventa y uno (91) en adelante, hasta su recuperación o inclusión en nómina de pensionados, sujeto a los límites legales previstos en el artículo 21 de la Ley 1562 de 2012 y en las demás normas que regulan las incapacidades de origen común, sin perjuicio del carácter especial del régimen del Magisterio.

Los valores anteriormente señalados serán asumidos inicialmente por la entidad territorial certificada a la cual se encuentre vinculado el docente, hasta tanto este se reintegre a sus labores, sea pensionado o retirado del servicio. En todo caso, dichos valores deberán ser recobrados en su totalidad al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG, de conformidad con el procedimiento y los plazos previstos en el presente decreto.

Parágrafo. El recobro de las incapacidades ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio deberá hacerse dentro del término de prescripción de tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la entidad territorial certificada efectuó el pago de la respectiva

incapacidad, sin perjuicio de los demás términos de caducidad y prescripción previstos en la ley para las acciones de recobro.

Respecto del Artículo 17:

En consecuencia, a lo anterior, propongo reescribir el texto del **Artículo 2.4.4.3.7.1.7** para armonizarlo con la nueva definición de “abuso del derecho”, hacerlo más garantista con el docente y evitar que la lista de conductas se use mecánicamente para suspender incapacidades. Igualmente se elimina del listado las conductas 11 a 13 y se pasa a **criterios generales** con verificación clínica y ocupacional, se subordina todo a la **presunción de buena fe** y al debido proceso, y se conecta explícitamente con la definición de abuso del derecho del art. 2.4.4.3.1.3., evitando que la sola sospecha permita suspender auxilios, exigiendo evidencia objetiva y motivación, por lo cual entonces se propone que el artículo quede así:

Artículo 2.4.4.3.7.1.7. Situaciones que pueden afectar la recuperación de los docentes o directivos docentes durante la incapacidad.

Las actuaciones de los docentes o directivos docentes durante los periodos de incapacidad deberán estar orientadas a favorecer su proceso de recuperación y rehabilitación integral, sin perjuicio de su autonomía personal y del ejercicio de otros derechos fundamentales.

Se considerará que existen situaciones que pueden afectar negativamente la recuperación de los docentes o directivos docentes cuando, previa valoración clínica y ocupacional, se verifique de manera objetiva que:

1. El docente o directivo docente, sin justificación médica, incumple de forma reiterada y significativa las indicaciones del plan de tratamiento y rehabilitación, incluyendo terapias, controles, exámenes o procedimientos ordenados, y ello tiene un impacto demostrable en el curso de su recuperación.
2. El docente o directivo docente se niega injustificadamente a asistir a las valoraciones de medicina laboral o a aportar la información mínima necesaria para la elaboración de conceptos de rehabilitación o para la calificación de la pérdida de capacidad laboral, pese a haber sido debidamente citado e informado.
3. Existen indicios serios, objetivos y documentados de alteración, falsificación o uso indebido de documentos relacionados con la incapacidad o con su estado de salud, los cuales deberán ser puestos en conocimiento de las autoridades competentes para la correspondiente investigación penal, disciplinaria o fiscal.
4. Se comprueba, mediante soporte objetivo, que durante el periodo de incapacidad el docente o directivo docente desarrolla actividades económicas o laborales que son incompatibles con la condición clínica certificada y que, según concepto médico, interfieren de manera relevante con su proceso de recuperación o rehabilitación.

El análisis de estas situaciones deberá hacerse caso por caso, garantizando el derecho de defensa, la contradicción de la prueba y la presunción de buena fe del docente o directivo

docente. En ningún caso la sola existencia de sospechas, apreciaciones subjetivas o juicios morales podrá dar lugar a la suspensión automática de la incapacidad o del auxilio económico.

Parágrafo. Las situaciones que, de acuerdo con la valoración integral descrita en el presente artículo, pudieran configurarse como abuso del derecho en los términos del artículo 2.4.4.3.1.3 de este decreto, serán puestas en conocimiento de la entidad territorial certificada en educación para lo de su competencia, sin perjuicio de las actuaciones que correspondan a los prestadores de servicios de salud, a la Fiduciaria administradora y a las autoridades de control, en el marco de la Ley 1437 de 2011 y las demás normas aplicables.