Régimen de seguridad social en la carrera docente en Colombia

Introducción

En Colombia, la educación básica y media opera bajo un sistema mixto, lo que implica que la labor docente se desarrolla tanto en el sector oficial como en el privado. Esta diferenciación no solo define el tipo de institución donde se ejerce la docencia, sino que también determina el régimen jurídico y las condiciones laborales que regulan el vínculo entre el docente y su empleador. En las instituciones educativas privadas, los docentes se rigen por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, lo cual implica que su relación laboral se formaliza mediante contratos laborales individuales o, en algunos casos, son contratos civiles por prestación de servicios, dentro del régimen general aplicable a los trabajadores del sector privado, lo que conlleva implicaciones específicas en materia de estabilidad laboral, derechos prestacionales y afiliación al sistema de seguridad social.

En contraste, en las instituciones educativas oficiales (que son el foco principal de este documento), los docentes se vinculan mediante el régimen de carrera docente establecido en el marco legal del Estatuto vigente Decreto 1278 de 2002 y el Decreto 2277 de 1979. Este régimen define las condiciones de ingreso, permanencia, evaluación, ascenso, derechos y deberes de los docentes del sector oficial, incluyendo su afiliación y protección dentro del sistema de seguridad social.

Cabe señalar que los esquemas de seguridad social y provisión en Colombia han sido el resultado de acuerdos sindicales y sociales, particularmente en el sector educativo, donde los movimientos de docentes tienen un activo papel en la conquista y defensa de derechos laborales y prestacionales. La pretensión con la inclusión de la seguridad social como parte integral del régimen de prestaciones sociales es que refleje una concepción más amplia del bienestar laboral, que no se limita al salario, sino que incorpora garantías fundamentales como la salud, la pensión, los riesgos laborales y la protección en situaciones de invalidez o vejez. En el modelo colombiano, la financiación del sistema de seguridad social se realiza mediante un esquema de aportes compartidos entre empleadores y trabajadores. Si bien este principio aplica también al sector privado, en el caso del sector oficial

—en particular para los docentes vinculados mediante carrera docente— se establecen condiciones específicas a través del régimen especial, que requiere un compromiso conjunto en la sostenibilidad y cobertura de estos derechos.

En el caso de los docentes del sector oficial, el acceso y la gestión del sistema de seguridad social se encuentra reglamentado de manera específica por el Decreto 3752 de 2003, el cual establece la organización, administración y financiación del régimen especial de seguridad social del magisterio. Este decreto reconoce el carácter particular de la labor docente en el sector público y crea un modelo diferencial que articula las prestaciones en salud, pensiones y riesgos laborales. La materialización de este régimen se lleva a cabo a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), una cuenta especial administrada por la Fiduprevisora S.A., que se encarga de garantizar la cobertura y el pago oportuno de las prestaciones económicas y los servicios de salud para docentes, sus beneficiarios y pensionados del magisterio oficial. El FOMAG funciona con recursos aportados por las entidades territoriales certificadas en educación, el Gobierno Nacional y los docentes oficiales, consolidando un esquema de protección social de carácter contributivo pero administrado bajo un modelo especial y autónomo frente al régimen general. A su vez, la Fiduprevisora gestiona los contratos con las entidades prestadoras de salud, administra los recursos del fondo y supervisa el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las prestaciones sociales y asistenciales, conforme a los lineamientos del Consejo Directivo del FOMAG.

Este documento tiene como propósito analizar y explicar cómo opera el sistema de seguridad social para los docentes vinculados al sector oficial en el marco de la carrera docente, con énfasis en los aspectos normativos, institucionales y operativos que configuran su protección en salud, pensiones, riesgos laborales y prestaciones sociales, en el contexto de la función pública educativa.

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) fue creado mediante la Ley 91 de 1989, con el propósito de organizar, financiar y garantizar el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes y directivos docentes del sector oficial. Esta ley le otorgó al fondo un carácter especial y autónomo frente al régimen general de seguridad social, permitiéndole contar con un sistema de administración propio, adecuado a las particularidades de la profesión

docente. Desde su creación, el FOMAG se convirtió en el instrumento central para la canalización de los recursos y la provisión de servicios en salud, pensiones y prestaciones económicas, consolidando un régimen especial de seguridad social para el magisterio colombiano.

El FOMAG permite garantizar los derechos prestacionales y de seguridad social de los docentes del sector oficial en Colombia. Entre sus funciones principales se encuentran la afiliación, administración y pago de las prestaciones sociales (cesantías, intereses de cesantías, primas, entre otras), la gestión del régimen de salud para los docentes activos, pensionados y sus beneficiarios, así como la cofinanciación y reconocimiento del componente pensional. Para ello, el FOMAG recauda y administra los aportes de las entidades territoriales y los docentes, y contrata operadores especializados, como la Fiduprevisora S.A., que actúa como su administrador financiero y fiduciario. Además, el FOMAG articula sus acciones con el Ministerio de Educación Nacional y con los entes territoriales para asegurar el acceso, continuidad y calidad en la prestación de estos servicios.

La estructura directiva del FOMAG está conformada por un Consejo Directivo que ejerce la autoridad máxima en la toma de decisiones sobre el manejo y destinación de los recursos del fondo. Este consejo está integrado por representantes del Gobierno Nacional y del magisterio, asegurando así una composición tripartita que refleja los intereses del Estado y de los docentes. Específicamente, lo conforman el Ministro de Educación Nacional, quien lo preside, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Salud y Protección Social, y dos representantes del magisterio elegidos por las organizaciones sindicales con personería jurídica y de alcance nacional.

La presencia de los sindicatos en la dirección del FOMAG, particularmente de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE), ha sido determinante para la defensa del carácter especial del régimen prestacional del magisterio, así como guiar las decisiones y beneficios que tienen los docentes en materia de prestaciones sociales como (salud, pensiones y cesantías). A través de sus dos delegados en el Consejo Directivo, los sindicatos no solo ejercen funciones de representación gremial, sino que también tienen voz y voto en decisiones clave sobre el modelo de salud, la administración de pensiones, el pago de cesantías, y la vigilancia sobre la ejecución de los recursos del fondo. Esta participación directa fortalece el enfoque de corresponsabilidad en la gestión del FOMAG y garantiza la defensa de los derechos adquiridos por los docentes frente a posibles reformas que busquen su incorporación al régimen general de seguridad social.

La afiliación al régimen especial de seguridad social

La afiliación al régimen especial de seguridad social para los docentes del sector oficial en Colombia está regulada por el Decreto 3752 de 2003[1], el cual establece los lineamientos generales para su ingreso al sistema y determina las obligaciones tanto de los docentes como de las entidades empleadoras (secretarias de educación que son entidades territoriales certificadas) en la financiación y administración de este.

1. Sujetos obligados a afiliarse

En el año 2024, el FOMAG reportó un total de 819.114 personas afiliadas al régimen especial de salud, de acuerdo con datos administrativos del fondo (ver Gráfico 1). Esta cifra refleja una ligera disminución del 3% respecto a 2022 (821.272 afiliados) y 2021 (820.572), y una leve recuperación frente al descenso observado en 2023 (815.179*).*

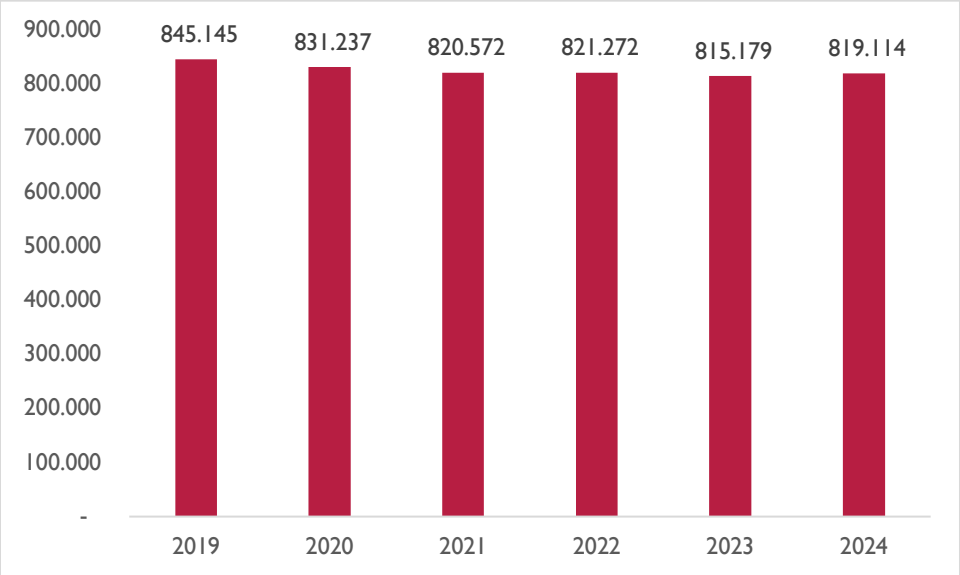
El artículo 1 del Decreto que regula la afiliación al FOMAG establece claramente que esta cobertura incluye a:

- *Todos los docentes y directivos docentes nombrados en propiedad al servicio del Estado.*
- *Los pensionados del magisterio.*
- *Los beneficiarios familiares de los afiliados[2], específicamente en lo concerniente a la prestación del servicio de salud.*

Esta estructura de afiliación consolida el carácter especial del régimen del magisterio, diferenciándolo de otros regímenes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), al tiempo que garantiza continuidad en la atención médica tanto para los trabajadores en servicio como para quienes han alcanzado su pensión, extendiendo dicha garantía a sus núcleos familiares.

[1] El artículo 3º, que regulaba la equivalencia entre el ingreso base de cotización y el de liquidación de prestaciones, fue derogado por la Ley 1151 de 2007,
[2] Los beneficiarios son los hijos menores de edad o hijos que se encuentran estudiando menores de 25 años o con alguna discapacidad, también puede ser los padres o el cónyuge, entre otros.

Gráfica 1. Afiliados al FOMAG al sistema de previsión del FOMAG 2019-2024



Fuente: elaboración propia. Datos informes de gestión FIDUPREVISORA 2020-2024

En el año 2024, el total de afiliados al FOMAG ascendió a 819.114 personas. De esta cifra, 256.285 correspondieron a docentes activos en propiedad vinculados al sistema educativo estatal. Por su parte, 78.104 personas se encontraban en una condición particular: son pensionados del magisterio que, amparados por la legislación vigente, permanecen en servicio activo. Esta figura es posible gracias a lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 3135 de 1968, que establece la compatibilidad entre el salario y la pensión de jubilación para los docentes del sector oficial, siempre que no hayan alcanzado la edad de retiro forzoso. Esta última, de acuerdo con el artículo 32 del Decreto Ley 2400 de 1968, corresponde a los 70 años para los empleados públicos.

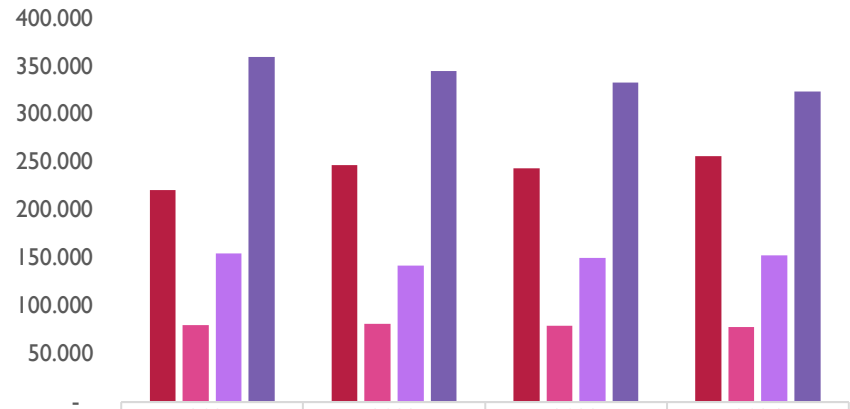
El grupo de docentes pensionados en servicio representa un fenómeno relevante para la planeación del sistema, pues implica una doble condición prestacional: reciben ingresos por concepto de pensión y, simultáneamente, por salario, lo cual tiene efectos tanto en la administración de recursos. Entre 2021 y 2024 este grupo ha oscilado entre 80.525 y 78.104 personas, representando cerca del 9,5 % del total de afiliados al finalizar el período.

Los pensionados retirados del servicio alcanzaron un total de 153.106 en 2024, con una tendencia relativamente estable en los últimos tres años. Esta población está plenamente incorporada al régimen de salud del FOMAG, lo cual implica una

demanda creciente de servicios médicos especializados, dada su edad y condiciones de salud propias del ciclo vital posterior al retiro.

Finalmente, los beneficiarios familiares representaron 323.893 afiliados en 2024. Este grupo, que incluye a cónyuges, hijos menores de edad o mayores con discapacidad, entre otros, refleja la vocación familiar y extendida del régimen, tal como lo establece el artículo 3 del Decreto 2831 de 2005. La presencia de este grupo tiene implicaciones directas en el diseño y la gestión del portafolio de servicios en salud, así como en la distribución de la red prestadora en las regiones del país.

Gráfica 2. Afiliados FOMAG 2021-2024 desagregados por tipo de vinculación



	2021	2022	2023	2024
Docentes activos	221.238	247.096	243.646	256.285
Pensionados que estan activos como docentes	80.525	81.645	79.740	78.104
Pensionados retirados	154.905	142.644	150.123	153.106
Beneficiarios	359.615	345.520	333.500	323.893

Fuente: elaboración propia. Datos informes de gestión FIDUPREVISORA 2020-2024

Nota: no se incluye a afiliados por UPC adicional y protección laboral en salud.

2. Procedimiento de afiliación

La afiliación al régimen es responsabilidad de las 97 entidades territoriales certificadas en educación, la cual debe efectuar el reporte de los docentes y directivos docentes vinculados mediante los mecanismos definidos por el Ministerio de Educación Nacional y la Fiduprevisora S.A., entidad que actúa como administradora del FOMAG.

Este procedimiento incluye el registro de los datos personales y laborales del docente y su grupo familiar, vinculando anualmente, en promedio, 42 mil nuevos afiliados.

3. Aportes al régimen

El sistema de seguridad social del magisterio opera bajo un esquema contributivo mixto, financiado por los aportes de los empleadores (las entidades territoriales) y de los propios trabajadores. De acuerdo con lo establecido en el decreto y las normas complementarias:

- Los docentes aportan el 4% de su salario mensual base de cotización al sistema de salud.
- Para el componente pensional, el aporte es del 16% del ingreso base de cotización, del cual el empleador asume el 75% y el trabajador el 25%, en línea con lo establecido en la Ley 100 de 1993 y las disposiciones del FOMAG.
- En cuanto a riesgos laborales, el aporte es asumido en su totalidad por el empleador, conforme al nivel de riesgo establecido por la actividad docente.

Los recursos recaudados por estos conceptos son gestionados a través del FOMAG, que garantiza la financiación de las prestaciones sociales, servicios de salud y pensiones de los docentes del sector oficial.

La salud en el FOMAG

Desde mayo de 2024, el sistema de salud del magisterio en Colombia opera bajo un modelo centralizado administrado directamente por la Fiduprevisora. Este cambio eliminó la figura de los operadores regionales y concentró en una sola entidad la contratación de servicios, pagos a prestadores y la articulación general del sistema. En lugar de delegar la gestión a 10 intermediarios, ahora se cuenta con una red de aproximadamente 2.800 en la atención.

Sin embargo, su implementación ha enfrentado dificultades operativas, financieras y contractuales. La Contraloría General de la República ha identificado múltiples irregularidades[3], como contratos sin el respaldo presupuestal requerido, fallas en la auditoría de servicios, demoras en la entrega de medicamentos, y una alta cantidad de quejas por parte de los usuarios. A pesar de que el nuevo modelo fue concebido para generar ahorros y mejorar el servicio, los hallazgos fiscales y los retos

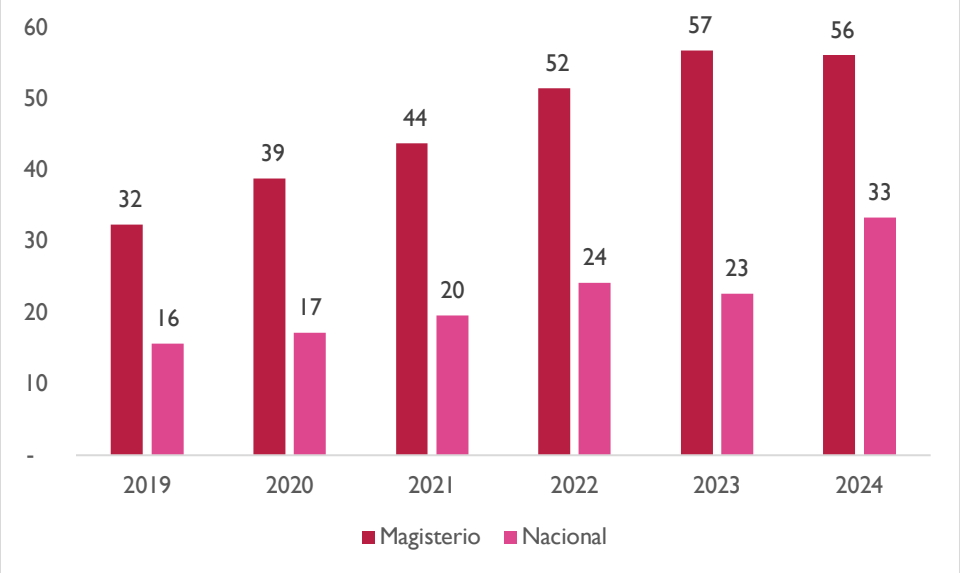
[3] Las irregularidades se toman del informe de la contraloría disponible en: https://www.contraloria.gov.co/es/w/hallazgos-fiscales-82-mil-millones-detecto-la-contraloria-en-auditoria-financiera-al-fondo-nacional-de-prestaciones-sociales-fomag?linktype=1

administrativos han puesto en evidencia la necesidad de ajustes en los procesos de seguimiento, control y supervisión.

Los principales cambios en el sistema del FOMAG son la inclusión de un sistema de información que permita la unificación de las historias clínicas, el Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), crucial para la gestión del talento humano de los docentes y directivos docentes, y un esquema de participación ciudadana, en el que los docentes y pensionados cuentan con representación en las estructuras de gobernanza a través de veedurías, defensorías del usuario, comités regionales y el Consejo Directivo Nacional del FOMAG.

A pesar de la implementación del nuevo modelo de salud del magisterio en 2024, los niveles de problemas reportados por los usuarios a la Supersalud continúan siendo más altos que el promedio nacional. La siguiente gráfica muestra que el número de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) por cada 1.000 pacientes en el régimen del magisterio alcanzó los 56 casos en 2024, en contraste con los 33 registrados en el sistema nacional. Esta tendencia, que ha sido creciente desde 2019, evidencia que las modificaciones estructurales en la gestión del modelo no han logrado reducir la percepción negativa de los usuarios ni mejorar sustancialmente la calidad en la prestación del servicio. Por el contrario, el sistema del magisterio presenta una brecha persistente en términos de quejas frente al promedio nacional, lo cual plantea retos adicionales en términos de monitoreo, atención al usuario y calidad efectiva del servicio.

Gráfica 3. Número de PQRS en salud por cada 1000 pacientes



Fuente: Elaboración propia. Datos Supersalud, 2024

La pensión en el FOMAG

En el régimen pensional, los maestros y maestras vinculados al servicio educativo estatal están cobijados por un régimen especial, distinto al régimen general de pensiones administrado por Colpensiones o los fondos privados. Este régimen especial funciona bajo un sistema de reparto, en el cual los docentes en ejercicio realizan aportes que, junto con los recursos del Estado, financian las pensiones de los docentes jubilados.

Las condiciones pensionales de los docentes públicos están definidas principalmente por su fecha de ingreso al servicio y el régimen normativo vigente al momento de su vinculación. En general, los maestros vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 se rigen por el Decreto 2277 de 1979, el cual establece condiciones más favorables, como la posibilidad de obtener la pensión con 20 años de servicio, con el 75% del último salario devengado. Por otro lado, quienes ingresaron después de esta fecha y hasta 2003 se rigen por el Decreto 1278 de 2002, el cual establece condiciones, como el cumplimiento de requisitos simultáneos de edad y tiempo de servicio, generalmente 57 años para mujeres, 62 para hombres, y mínimo 25 años de cotización.

El régimen pensional del magisterio colombiano, administrado por el FOMAG, opera bajo un esquema de prima media por medio de la financiación pública, en el cual los aportes de los trabajadores activos y del Estado se destinan a pagar las pensiones de los docentes jubilados, sin que existan cuentas individuales de ahorro. Los docentes oficiales están obligados a realizar un aporte del 4% de su salario mensual, mientras que las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), el MEN, como empleadoras, contribuyen con aproximadamente el 16% adicional. En conjunto, estos aportes representaron alrededor de 2,8 billones de pesos en 2024 (460 mil millones por parte de los maestros y 2,34 billones por parte de las ETC).

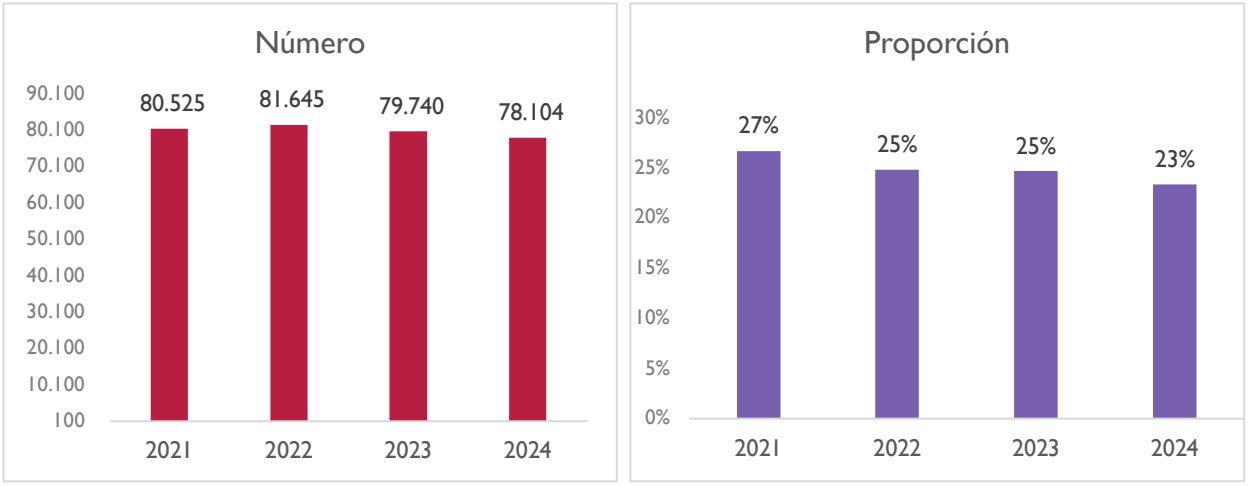
No obstante, el costo total del pago de pensiones del FOMAG en 2024 ascendió a aproximadamente 12,6 billones de pesos, lo que evidencia un déficit de aproximadamente 10 billones de pesos anuales que es cubierto por el presupuesto de la nación. En efecto, aunque el sistema tiene una base contributiva del salario de los docentes activos, su sostenibilidad depende en gran medida de las transferencias del Presupuesto General de la Nación. Este desbalance se ha acentuado por el crecimiento del número de pensionados y las condiciones favorables de jubilación en comparación con el régimen general.

Una característica particular del régimen pensional del magisterio es la compatibilidad entre el salario y la pensión hasta la edad de retiro forzoso (70 años), siempre que el maestro haya adquirido el derecho pensional durante su ejercicio laboral. Esto significa que un docente puede continuar trabajando y recibir su pensión de forma simultánea, un beneficio exclusivo que no se encuentra en el régimen general. Esta disposición ha sido objeto de debates en torno a su sostenibilidad fiscal y equidad intergeneracional, pero responde al reconocimiento del carácter especial y misional del trabajo docente en el país.

La condición de compatibilidad entre pensión y salario en el régimen especial del magisterio colombiano permite que un número de docentes continúe activo laboralmente mientras recibe simultáneamente su pensión. Según los datos de FIDUPREVISORA, en 2024 se reportaron 78.104 docentes en esta condición, lo que representa un 23% del total de docentes activos (ver grafica 4). Aunque esta proporción ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos cuatro años, pasando de 27% en 2021 a 23% en 2024, el volumen absoluto de beneficiarios es alto. Esta situación tiene importantes implicaciones fiscales y operativas, ya que implica una doble erogación por parte del Estado: el pago de salario y de mesadas pensionales de manera simultánea. Si bien esta medida busca reconocer la experiencia y asegurar el relevo gradual en el sistema educativo, también plantea interrogantes sobre la sostenibilidad financiera del régimen y la necesidad de actualizar los criterios de permanencia laboral en el contexto de envejecimiento de la planta docente.

A esta situación se suma un elemento estructural del mercado laboral docente: de acuerdo con el Observatorio Laboral para la Educación (OLE), en 2022 aproximadamente el 27% de las personas con título de pregrado en el Núcleo Básico del Conocimiento (NBC) de educación no se encontraba vinculada a un empleo. Esta cifra revela una paradoja preocupante: mientras una proporción significativa de docentes pensionados permanece en servicio activo recibiendo salario y pensión simultáneamente, una porción considerable de profesionales formados específicamente para el ejercicio educativo enfrenta barreras de acceso al empleo formal. Esta dualidad tensiona tanto la eficiencia del sistema de provisión docente como su sostenibilidad intergeneracional, al limitar la renovación del talento humano en el sector público educativo y mantener una estructura ocupacional envejecida.

Gráfica 4. Número de docentes activos que perciben salario y pensión



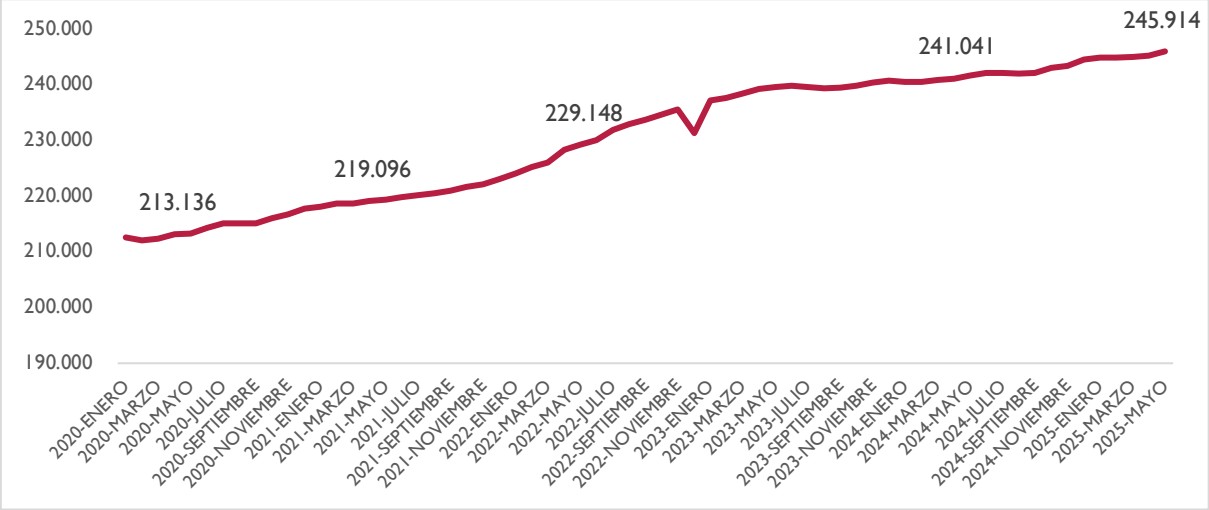
Fuente: elaboración propia. Datos informes de gestión FIDUPREVISORA 2020-2024

Entre enero de 2020 y mayo de 2025, el número de pensionados del magisterio colombiano afiliados al FOMAG pasó de 212.512 a 245.914, lo que representa un incremento del 15,7% en cinco años (ver gráfica 5), equivalente a más de 33.000 nuevos pensionados. Esta tendencia creciente es consistente con la maduración de una planta docente envejecida, muchos de cuyos miembros se vincularon al servicio bajo condiciones más favorables establecidas en el Decreto 2277 de 1979, que permite jubilarse con 20 años de servicio, sin requisito de edad y con una tasa de reemplazo del 75% del último salario. Aunque el crecimiento ha sido relativamente estable, se observa una aceleración en 2022 y una ligera estabilización en 2023, lo cual puede asociarse tanto a dinámicas demográficas como a procesos de depuración y reconocimiento acumulado de derechos pensionales.

Este fenómeno evidencia la potencia de la previsión social del magisterio ya que si se compara con el contexto nacional: de acuerdo con datos de la Superintendencia Financiera, el país cuenta con aproximadamente 2 millones de pensionados, lo que significa que el magisterio representa cerca del 12,3% del total nacional. Esta participación es llamativa si se considera que los docentes oficiales activos constituyen alrededor del 1,37% de la población ocupada en Colombia (323 mil de un total de 23,6 millones de ocupados según el DANE). Esta relación sugiere que el régimen pensional del magisterio presenta una tasa de acceso a pensión mucho más alta que el promedio nacional, lo que evidencia una estructura institucional más efectiva en términos de cobertura y cumplimiento del derecho pensional. Sin embargo, esta efectividad viene acompañada de una alta dependencia fiscal, ya que mientras los aportes contributivos en 2024 sumaron aproximadamente 2,8

billones de pesos, el gasto total en pensiones ascendió a 12,6 billones, generando un déficit superior a 9,8 billones de pesos que debe ser cubierto con recursos del Presupuesto General de la Nación. En consecuencia, el régimen pensional del magisterio combina logros indiscutibles en términos de acceso y estabilidad con retos estructurales de sostenibilidad financiera y equidad interregímenes, que demandan atención prioritaria en la agenda de política pública.

Gráfica 5. Número de pensionados en el FOMAG 2020-2025



Fuente: elaboración propia. Datos: derecho de petición radicado no. 20251084002865361 FIDUPREVISORA

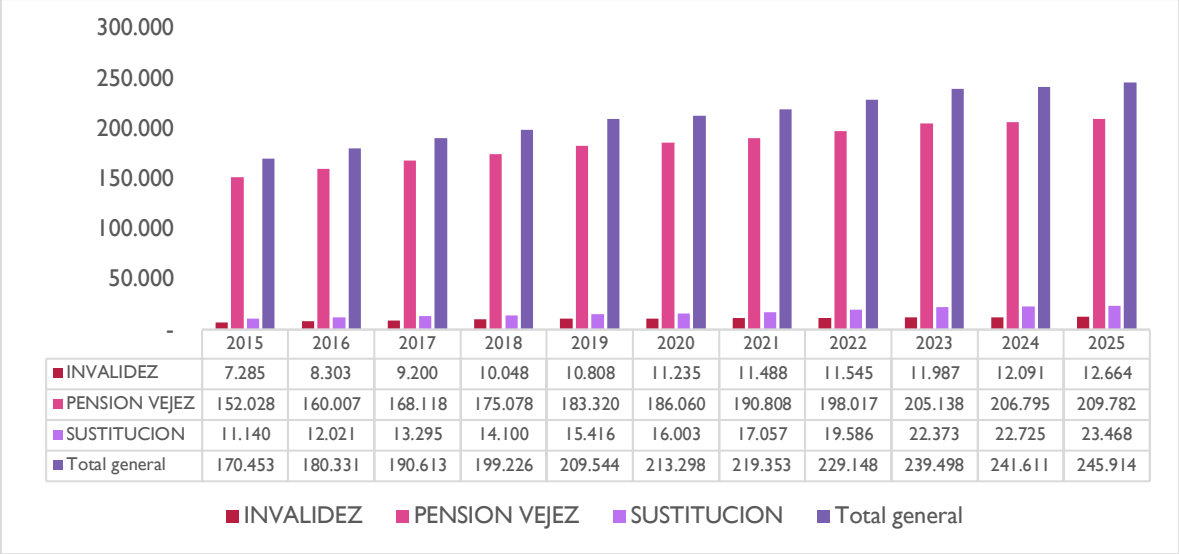
En el régimen pensional del magisterio colombiano coexisten tres tipos principales de pensiones: vejez, invalidez y sobrevivencia. Estas, al igual que en el régimen general de pensiones, cuentan cada una con condiciones de acceso y reconocimiento diferenciadas. La pensión de vejez es la más común y se otorga cuando el docente cumple con los requisitos establecidos por el régimen aplicable (Decreto 2277 de 1979 o Decreto 1278 de 2002), que incluyen tiempo de servicio, edad y, en algunos casos, la modalidad de retiro. Por su parte, la pensión de invalidez se concede cuando el docente pierde al menos el 50% de su capacidad laboral, como consecuencia de enfermedad o accidente no profesional, y presenta requisitos más flexibles que la pensión de vejez, dado que no exige el cumplimiento de edad ni de tiempo mínimo de servicio prolongado. Esta prestación busca garantizar una protección efectiva frente a contingencias que afectan la capacidad de generar ingresos, y su reconocimiento está condicionado a la calificación médica oficial del estado de invalidez. Finalmente, la pensión de sobrevivencia se otorga a los beneficiarios del docente fallecido (como cónyuge, hijos menores o en condición de discapacidad) siempre que el causante hubiera cumplido los requisitos mínimos

establecidos para obtener una pensión o estuviera en goce de ella. Estos tres tipos de pensión constituyen el núcleo del sistema de seguridad social del magisterio y responden a distintos riesgos asociados al ciclo de vida laboral y personal del docente.

De esta forma, la pensión de vejez constituye el componente predominante del sistema, tanto en términos absolutos como relativos. En 2025, representó el 85,3% del total de prestaciones reconocidas, con un total de 209.782 beneficiarios, lo que da cuenta de la capacidad estructural del régimen para cumplir con su función principal: asegurar el retiro oportuno y estable de los docentes que han culminado su vida laboral. Este nivel de cobertura lo respalda la estabilidad normativa del régimen especial, la continuidad en la vinculación laboral de los docentes al servicio oficial y las condiciones de acceso más favorables que las del régimen general, lo cual ha permitido consolidar una base amplia y sostenida de pensionados por vejez.

Otro elemento destacable del sistema es su capacidad para cubrir eficientemente situaciones de vulnerabilidad o riesgo. La pensión de invalidez, otorgada a quienes pierden al menos el 50% de su capacidad laboral antes de cumplir los requisitos de vejez, ha mantenido una participación estable cercana al 5% durante la última década. Esta modalidad ha crecido en términos absolutos, alcanzando 12.664 beneficiarios en 2025, lo cual muestra el respaldo del régimen frente a eventos imprevistos que afectan la salud y productividad de los afiliados. Asimismo, la pensión de sustitución o pensión de sobrevivencia —dirigida a los familiares del docente fallecido— ha experimentado un crecimiento sostenido, pasando del 6,5% al 9,5% del total entre 2015 y 2025, con 23.468 beneficiarios en el último año. Este comportamiento revela la fortaleza institucional del FOMAG en el reconocimiento ágil y oportuno de los derechos pensionales derivados, contribuyendo a la protección social de las familias docentes.

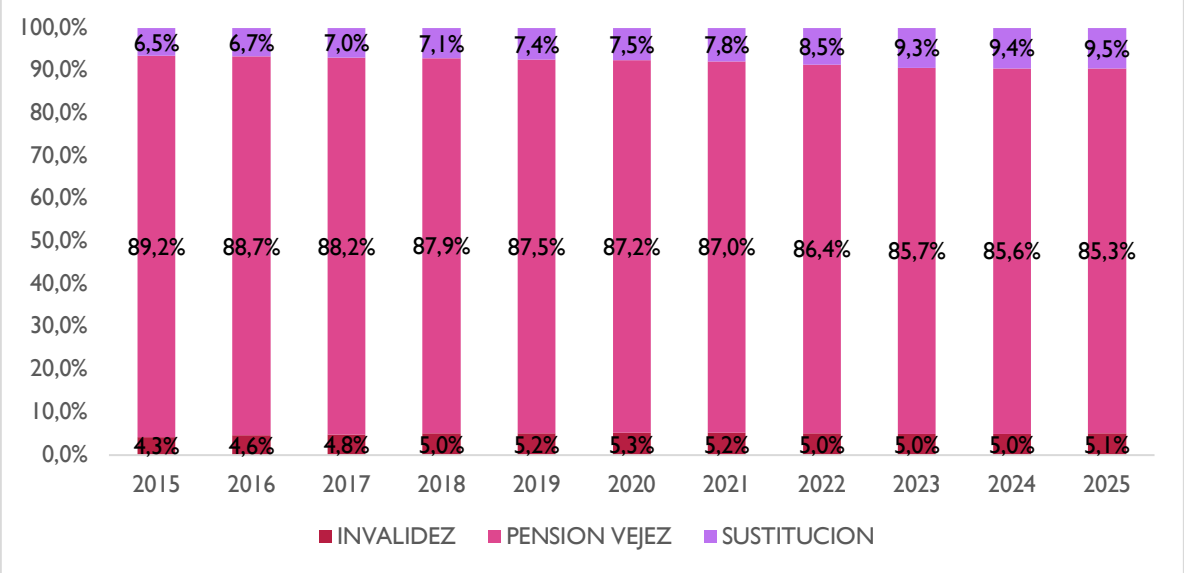
Gráfica 6. Número de pensionados por tipo de pensión en el FOMAG 2015-2025[4]



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
INVALIDEZ	7.285	8.303	9.200	10.048	10.808	11.235	11.488	11.545	11.987	12.091	12.664
PENSION VEJEZ	152.028	160.007	168.118	175.078	183.320	186.060	190.808	198.017	205.138	206.795	209.782
SUSTITUCION	11.140	12.021	13.295	14.100	15.416	16.003	17.057	19.586	22.373	22.725	23.468
Total general	170.453	180.331	190.613	199.226	209.544	213.298	219.353	229.148	239.498	241.611	245.914

Fuente: elaboración propia. Datos: derecho de petición radicado no. 20251084002865361 FIDUPREVISORA.

Gráfica 7. Proporción de pensionados por tipo de pensión en el FOMAG 2015-2025[5]



Fuente: elaboración propia. Datos: derecho de petición radicado no. 20251084002865361 FIDUPREVISORA.

[4] Datos con cohorte a mayo de cada año.
[5] Datos con cohorte a mayo de cada año.

El FOMAG presupuesto ingresos y gastos

El régimen especial del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) se financia mediante un esquema mixto de aportes que encuentra sustento legal en la Ley 91 de 1989, el Decreto 2831 de 2005, y normas complementarias. Estas disposiciones establecen que el financiamiento del fondo corresponde principalmente al Estado en su calidad de empleador, pero también contempla la contribución obligatoria de los docentes como empleados públicos del sector educativo. Esta arquitectura normativa le otorga al FOMAG una estructura presupuestal particular, donde se articulan recursos públicos nacionales y territoriales con aportes individuales, en el marco de un sistema solidario y redistributivo.

En términos de composición de ingresos, el mayor peso recae sobre el Estado, que asume un aporte del 16% del salario mensual de cada docente activo para financiar la salud, además de cubrir el 100% del pasivo pensional de los docentes que adquirieron derechos con anterioridad a la Ley 100 de 1993. Por su parte, los docentes aportan un porcentaje mensual de sus ingresos conforme a lo establecido en la normativa vigente, el cual contribuye al sostenimiento del régimen de salud y de pensiones dentro del FOMAG. Este diseño busca garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, asegurando la cobertura de las prestaciones económicas y el acceso a servicios de salud bajo condiciones especiales y diferenciadas respecto al régimen general.

El análisis detallado del presupuesto del FOMAG permite comprender no solo el flujo de ingresos y egresos, sino también la magnitud de los compromisos fiscales que el Estado colombiano asume con el magisterio. De igual forma, ofrece elementos clave para valorar la equidad y eficiencia del modelo, así como las presiones estructurales que enfrenta, en particular en materia pensional y de contratación de servicios en salud.

Entre los años 2021 y 2024, los ingresos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) presentaron una tendencia de crecimiento sostenido en términos nominales, al pasar de 13,80 billones de pesos a 21,94 billones (ver tabla 1). Este aumento, cercano al 59 % en cifras corrientes, responde tanto al incremento de las obligaciones fiscales del Estado frente al régimen especial del magisterio como al efecto acumulado de la inflación sobre los montos transferidos por las distintas fuentes de financiación del fondo.

Sin embargo, al analizar los ingresos en precios constantes de 2024, el crecimiento real es significativamente más moderado. En este escenario, los ingresos totales

del FOMAG se incrementan de 10,91 billones de pesos en 2021 a 13,17 billones en 2024, lo que representa un crecimiento real acumulado de apenas el 20,8 % en el periodo. Esta diferencia evidencia que una proporción importante del aumento observado en valores nominales obedece a ajustes por inflación y no necesariamente a un fortalecimiento estructural de los ingresos del fondo.

En cuanto a la composición de los ingresos, se mantiene el predominio del componente pensional, el cual representa más del 50 % de los recursos del FOMAG en cada año analizado. En términos reales, los ingresos por concepto de pensiones pasaron de 6,18 billones de pesos en 2021 a 7 billones en 2024, alcanzando un máximo de 7,34 billones en 2023. Este comportamiento está estrechamente relacionado con el aumento del número de docentes pensionados, así como con la obligación del Estado de financiar un régimen prestacional especial con características diferentes al sistema general.

Por el contrario, los ingresos destinados al componente de salud muestran un estancamiento preocupante en términos reales. Mientras en 2021 se destinaron 2,08 billones de pesos constantes de 2024, en 2024 la cifra apenas alcanza los 1,47 billones (ver tabla 2). Esta reducción del 29 % en términos reales sugiere una creciente presión sobre el sistema de salud del magisterio, en un contexto en el que se agudizan los desafíos relacionados con la atención de enfermedades crónicas, las incapacidades laborales prolongadas y las demandas por calidad y oportunidad en los servicios.

Los recursos girados por medio del Sistema General de Participaciones (SGP)[6], por su parte, mantiene una tendencia relativamente estable en el tiempo. Los aportes pasaron de 2,25 billones de pesos reales en 2021 a 2,29 billones en 2024, lo que indica una evolución positiva aunque limitada. Esta fuente cumple un papel importante en el financiamiento de prestaciones sociales distintas a pensiones, como cesantías, y representa una herramienta de articulación intergubernamental entre el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales certificadas.

Un comportamiento atípico se observa en los recursos de capital, que evidencian un incremento real considerable, pasando de 0,10 billones de pesos en 2021 a 1,75 billones en 2024. Este aumento podría estar asociado a operaciones extraordinarias, pagos retroactivos, rendimientos financieros o decisiones de ejecución presupuestal que requieran análisis más detallado en los informes de gestión financiera del fondo.

[6] EL SGP es el mecanismo mediante el cual la Nación transfiere recursos a los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) para financiar los servicios a su cargo, principalmente en educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Finalmente, los ingresos por sanciones por mora, aunque representan una proporción marginal del total, registran una tendencia descendente. En términos reales, estos ingresos se reducen de 0,21 billones en 2021 a 0,11 billones en 2024, lo que puede interpretarse como un reflejo de una mejora en el cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades territoriales o, alternativamente, como una disminución en la capacidad del FOMAG para exigir estos pagos.

Tabla 1. Ingresos del FOMAG en billones de pesos a precios corrientes

Fuente de Ingreso	2021	2022	2023	2024
1. Recursos para transferir al FOMAG (Cesantías)	0,70	0,70	0,84	0,91
2. FOMAG (De Pensiones)[7]	7,82	8,09	11,48	11,66
3. FOMAG (de Salud)	2,63	2,71	2,24	2,45
4. Sistema General de Participaciones - MEN	2,85	2,96	3,32	3,82
5. Sanción por Mora (Ley 1955 de 2019, etc.)	0,26	0,27	0,20	0,18
6. Recursos de Capital	0,12	0,14	0,68	2,92
Total Fuente Ingresos	13,80	14,86	18,78	21,94

Fuente: elaboración propia. Datos informes de gestión FIDUPREVISORA

Tabla 2. Ingresos del FOMAG en billones de pesos a precios constantes de 2015

Fuente de Ingreso	2021	2022	2023	2024
1. Recursos para transferir al FOMAG(Cesantías)	0,55	0,49	0,54	0,55
2. FOMAG (De Pensiones)	6,18	5,65	7,34	7,00
3. FOMAG (de Salud)	2,08	1,90	1,43	1,47
4. Sistema General de Participaciones - MEN	2,25	2,07	2,13	2,29
5. Sanción por Mora (Ley 1955 de 2019, etc.)	0,21	0,19	0,13	0,11
6. Recursos de Capital	0,10	0,10	0,44	1,75
Total Fuente Ingresos	10,91	10,38	12,00	13,17

Fuente: elaboración propia. Datos informes de gestión FIDUPREVISORA 2020-2024

Entre 2020 y 2024, el gasto total del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) presentó una tendencia creciente en términos nominales, pasando de 12,42 billones de pesos en 2020 a 21,94 billones en 2024, lo cual

[7] Los ingresos por pensiones son el aporte de los docentes más los aportes nacionales.

representa un incremento acumulado del 76,6 %. Esta expansión refleja el aumento de obligaciones prestacionales y contractuales asociadas al crecimiento del número de beneficiarios del régimen especial, así como el efecto de la inflación sobre el costo de los servicios.

La siguiente tabla presenta los valores nominales del gasto por componente:

Tabla 3. Gastos del FOMAG en billones de pesos a precios corrientes

Año	Salud	Pensiones	Cesantías	Gastos Administración y otro	Total
2024	5,90	12,60	3,0	0,40	21,94
2023	3,37	12,23	2,8	0,37	18,78
2022	3,26	8,70	2,5	0,44	14,86
2021	2,70	9,12	2,3	0,68	14,79
2020	1,76	7,93	2,2	0,54	12,42

Fuente: elaboración propia. Datos informes de gestión FIDUPREVISORA 2020-2024

Al ajustar los valores a precios constantes de 2015, utilizando el IPC acumulado, se observa que el crecimiento real es más moderado. El gasto total crece de 10,4 billones de pesos reales en 2020 a 13,2 billones en 2024, lo que representa un incremento real del 26,9 % en el periodo.

Tabla 4. Gastos del FOMAG en billones de pesos a precios constantes de 2015

Año	Salud	Pensiones	Cesantías	Gastos Administración y otros	Total
2024	3,5	7,6	1,8	0,2	13,2
2023	2,2	7,8	1,8	0,2	12,0
2022	2,3	6,1	1,7	0,3	10,4
2021	2,1	7,2	1,8	0,5	11,7
2020	1,5	6,6	1,8	0,5	10,4

Fuente: elaboración propia. Datos informes de gestión FIDUPREVISORA 2020-2024

Este comportamiento confirma que una parte significativa del aumento del gasto corresponde a ajustes por inflación, no necesariamente a una mejora en la cobertura o calidad de los servicios prestados.

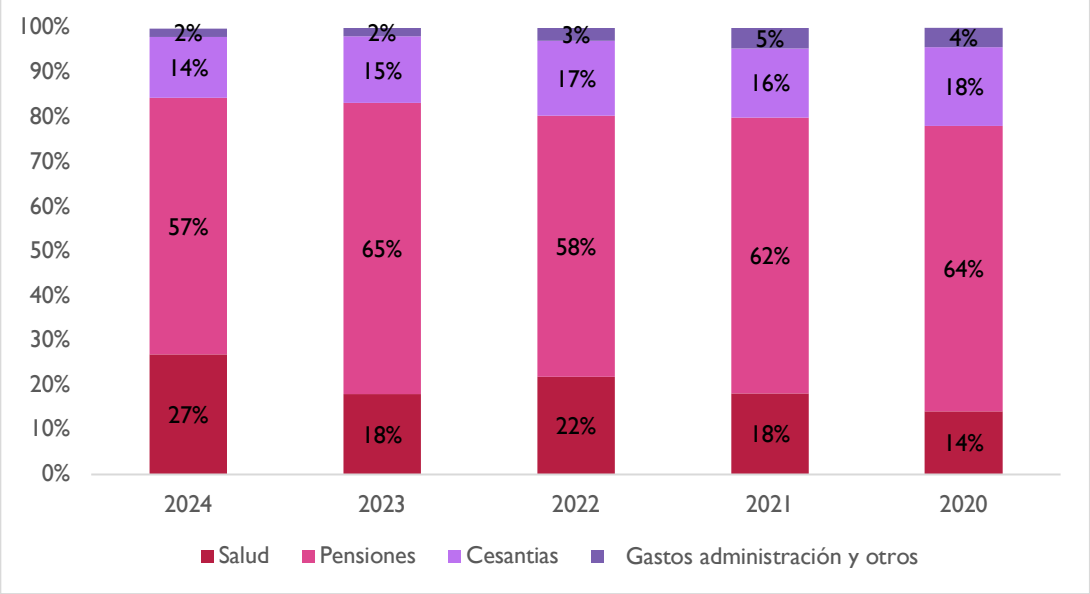
Estructura del gasto: predominio del componente pensional

El análisis de la composición porcentual del gasto revela un claro predominio del componente pensional, el cual representa entre el 57% y el 65% del gasto total anual. Este patrón se ha mantenido constante a lo largo del tiempo, reflejando la carga estructural del régimen especial del magisterio frente a las obligaciones de retiro y sustitución pensional.

En contraste, el componente de salud, que cubre la atención médica de los docentes activos y pensionados, ha tenido una participación más volátil: del 14% en 2020 al 27% en 2024, como se observa en el gráfico de barras. Este crecimiento porcentual más reciente se explica en parte por el incremento del gasto nominal en salud entre 2023 y 2024, que pasó de 3,37 a 5,90 billones de pesos.

El gasto en cesantías se ha mantenido relativamente estable en términos reales, con una participación promedio del 15% al 18% anual. Por su parte, el rubro de gastos de administración y otros, que incluye costos de operación y contratos asociados a la fiduciaria, representa entre el 2% y el 5% del gasto total, con una tendencia decreciente en términos reales y proporcionales.

Gráfica 8. Proporción de los Gastos del FOMAG



Fuente: elaboración propia. Datos: informes de gestión FIDUPREVISORA 2020-2024

El Estado colombiano, como garante del sistema de protección social, ha incrementado sustancialmente su participación en el financiamiento del FOMAG, evidenciado por el crecimiento nominal del 76.6% en gastos totales (2020-2024). Sin embargo, al deflactar estos valores a precios constantes (2015), se observa que

el crecimiento real fue del 26.9%, destacando que más de la mitad del aumento nominal corresponde al efecto inflacionario.

El rubro de Salud experimentó el mayor incremento real (133%, de 1.5 a 3.5 billones COP 2015[8]), impulsado por la implementación del nuevo modelo de salud (Reforma a la Ley 100), que priorizó la ampliación de cobertura, mejora en la atención primaria y el pago oportuno a prestadores. Este aumento refleja el compromiso del Estado con la universalización y calidad del servicio, aunque también plantea desafíos fiscales.

En contraste, pensiones creció moderadamente (15% real), mientras que Cesantías y Gastos Administrativos se mantuvieron estables, sugiriendo que su alza nominal responde principalmente a ajustes por inflación.

El rol de la Fiduprevisora como entidad fiduciaria encargada de la administración y pago de los recursos del FOMAG representa un componente en la operatividad del sistema pensional del magisterio. Su función incluye la gestión de los pagos mensuales de mesadas pensionales, la administración de los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación, la atención a trámites de reconocimiento y el seguimiento de obligaciones fiscales y contractuales. Sin embargo, esta gestión tiene un costo operativo estimado de 0,2 billones de pesos anuales, lo cual plantea interrogantes sobre la eficiencia y proporcionalidad de dichos gastos frente a los beneficios entregados. En un contexto actual del país de creciente presión fiscal y necesidad de optimización de recursos, la revisión de los costos de intermediación administrativa se vuelve estratégica. Identificar oportunidades de mejora en los procesos tecnológicos, la reducción de cargas operativas innecesarias y la mayor automatización de trámites permitiría no solo liberar recursos para el fortalecimiento del sistema, sino también mejorar su capacidad de respuesta y transparencia, contribuyendo a una mayor operatividad y sostenibilidad del régimen en el mediano y largo plazo.

El FOMAG y reflexiones de la calidad educativa

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), además de garantizar los derechos prestacionales y de seguridad social del magisterio colombiano, tiene una relación en las condiciones que determinan la calidad educativa en las instituciones oficiales. Si bien su mandato principal está orientado a la administración de pensiones, cesantías y el régimen especial de salud para el

[8] Precios corrientes del 2015.

personal docente, la eficacia y cobertura de estos servicios inciden de manera sustantiva en el bienestar laboral, lo que a su vez puede afectar la estabilidad del cuerpo docente y en algunos casos llegar a afectar la continuidad del servicio educativo.

Uno de los aspectos críticos en esta relación es el manejo de las incapacidades laborales. La cobertura oportuna y adecuada de los procesos de incapacidad médica no solo es fundamental para proteger la salud de los docentes, sino que también evita la interrupción prolongada del servicio educativo. En este sentido, la transcripción de la incapacidad por parte del operador de salud, a través de los mecanismos establecidos por el FOMAG, habilita formalmente a las entidades territoriales certificadas (ETC) para proceder con la contratación del reemplazo temporal del docente. La celeridad de este trámite tiene un impacto directo en la posibilidad de garantizar la continuidad académica, ya sea mediante el pago de horas extras a docentes de planta o la vinculación de docentes provisionales para cubrir la ausencia. En contextos donde los tiempos de respuesta son dilatados, se genera una afectación directa a los estudiantes y a la planeación escolar, especialmente en instituciones que no cuentan con una planta amplia o recursos de gestión inmediata.

Asimismo, la seguridad y salud en el trabajo constituye un componente esencial del entorno escolar. El FOMAG, en coordinación con los prestadores de salud contratados, tiene la responsabilidad de garantizar condiciones seguras y saludables para el ejercicio de la labor educativa. Esto incluye desde la prevención de enfermedades profesionales hasta la atención de riesgos físicos, psicosociales y ambientales en el lugar de trabajo. La ausencia de estrategias integrales de prevención y seguimiento contribuye a la precarización del ejercicio docente y al deterioro de los indicadores de permanencia y rendimiento académico.

En este contexto, es importante abordar el creciente impacto de los factores psicosociales y la salud mental del personal docente. Aunque el FOMAG contempla la atención en salud mental dentro del régimen especial, diversos estudios han señalado falencias en la disponibilidad de servicios especializados, así como en los tiempos de atención y seguimiento terapéutico.

Por su parte, es indispensable una reforma estructural del modelo de administración, centrada en la transparencia, auditoría efectiva, eficiencia operativa y garantías efectivas para el magisterio. Es fundamental fortalecer las capacidades técnicas del FOMAG, con mecanismos de control que prevengan la corrupción y aseguren una atención oportuna y de calidad en salud, pensiones e incapacidades. Asimismo, se debe implementar una articulación real entre salud, seguridad laboral

y gestión del talento humano docente, que priorice el bienestar del personal educativo y garantice la continuidad del servicio escolar.

Finalmente, las pruebas de acceso y los nombramientos de docentes temporales también se ven afectados por las condiciones del sistema prestacional. Los períodos de vacancia o las demoras en la asignación de reemplazos temporales, motivadas por procedimientos administrativos vinculados al FOMAG, generan discontinuidades en la prestación del servicio educativo. Estas situaciones inciden directamente en la equidad y calidad del aprendizaje, especialmente en las regiones más vulnerables.

En suma, el fortalecimiento institucional del FOMAG, junto con una mayor articulación entre los componentes de salud, seguridad laboral y gestión del talento humano docente, es clave para garantizar no solo los derechos individuales del magisterio, sino también el desarrollo de una educación pública de calidad, equitativa y sostenida.

El Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) es una iniciativa de la Pontificia Universidad Javeriana que investiga, evalúa, analiza y provee información cuantitativa sobre el sistema educativo.

LEE pretende guiar la toma de decisiones, así como también el desarrollo de innovaciones y políticas educativas efectivas para impulsar la transformación de

---

***Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera**: Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2025). Informe No.122. Régimen de seguridad social en la carrera docente en Colombia. Disponible en https://lee.javeriana.edu.co/publicaciones-y-documentos*