

La contratación del servicio educativo con iglesias y confesiones religiosas. Recorrido histórico normativo

Edna Luz Maraldy Beltrán Villamil¹

1. Antecedentes

La Constitución Política de 1886 es recordada en la historia de Colombia por otorgar un papel preponderante a la iglesia católica, tanto es así que el Artículo 41 de esta señaló que “[la] educación pública [sería] organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica”. Por otra parte, la misma carta constitucional estableció las condiciones para que el Gobierno pudiera “[...] celebrar convenios con la Santa Sede Apostólica a fin de arreglar las cuestiones pendientes, y definir y establecer las relaciones entre la potestad civil y la eclesiástica” (Constitución Política de 1886, Art. 56).

En este contexto, en el año 1887 se suscribe el Concordato entre el Estado colombiano y la Santa Sede que le concede a la iglesia católica algunas funciones sobre todo en regiones apartadas del país en donde el Estado no podía hacer presencia (Ordúz, 2016). En dicho Concordato se estableció que la Santa Sede prestaría cooperación al Gobierno colombiano para constituir establecimientos de carácter religioso destinados de manera prioritaria a la caridad, las misiones, la educación de los jóvenes y la enseñanza, entre otros. Asimismo, se señaló que la educación en todos los niveles debería organizarse de conformidad con los preceptos de la religión católica, así como la obligatoriedad de la enseñanza religiosa y concedió a la iglesia el

¹ Ingeniera de Sistemas de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Desarrollo Educativo y Social de la Universidad Pedagógica Nacional. Actualmente se desempeña como profesional del Equipo de Contratación del Servicio Educativo, adscrito a la Subdirección de Acceso de la Dirección de Cobertura y Equidad del Ministerio de Educación Nacional. Correo electrónico: ebeltran@mineducacion.gov.co

derecho a la inspección y revisión de los textos educativos. De igual manera se otorgó vía libre al fomento de las misiones católicas en territorios de los pueblos indígenas.

La Ley 39 del 26 de octubre de 1903 sobre *instrucción pública* reiteró lo señalado previamente en la Carta Magna de 1886 y el Concordato de 1887, acerca de que la educación (instrucción) pública debería ser organizada bajo los preceptos de la iglesia católica. El acto legislativo 01 de 1936 reformativo de la Constitución Política, además de garantizar la libertad de conciencia y de religión señaló que se podrían seguir suscribiendo convenios con la Santa Sede, con la aprobación del Congreso de la República; adicionalmente garantizó la libertad de enseñanza y otorgó al Estado el control en cuanto a la inspección y vigilancia de la educación (establecimientos educativos públicos y privados).

Posterior a esta reforma constitucional, según Prieto (1995) se inició por parte del gobierno colombiano el trámite para la suscripción de un nuevo concordato con la Santa Sede. “Después de cinco años de negociaciones se llegó a la firma del Concordato llamado Echandía-Maglione [...]. Sin embargo, nunca entró en vigor, por no haberse llegado a canjear los instrumentos de ratificación” (p.139). De otra parte, la Convención sobre Misiones del 29 de enero de 1953 concede a los prelados y jefes de Misiones atribuciones de dirección y vigilancia de la [...] educación, tales como la creación y traslado de establecimientos educativos, el nombramiento, traslado y remoción de maestros, así como la distribución de útiles escolares y la organización de “los restaurantes escolares en las escuelas primarias”. (Art. 9).

Finalmente, en el Concordato firmado en 1973 con la iglesia católica, esta continúa su vocación de servicio a las personas a través de sus instituciones mediante la prestación de servicios educativos y otras obras sociales. El Estado otorgó a la iglesia la libertad de fundar, organizar y dirigir bajo su tutela centros de educación en cualquier nivel de enseñanza.

Adicionalmente, definió un mecanismo para apoyar la educación en lugares donde el Estado no podía hacer presencia, que se conoció en el país como la Educación Misional Contratada:

Como servicio a la comunidad en las zonas marginadas, necesitadas temporalmente de un régimen canónico especial, la Iglesia colaborará en el sector de la educación oficial mediante contratos que desarrollen los programas oficiales respectivos y contemplen las circunstancias y exigencias específicas de cada lugar. Tales contratos celebrados con el Gobierno Nacional se ajustarán a criterios previamente acordados entre éste y la Conferencia Episcopal [...] (1973, Art.13).

2. Marco normativo de la contratación del servicio educativo con iglesias y confesiones religiosas

Es importante destacar que la Constitución Política de 1991 en el Artículo 19 garantizó la libertad de cultos y el derecho de los ciudadanos a profesar de manera libre su religión; asimismo, estableció la igualdad ante la ley de todas las iglesias y confesiones religiosas. De otra parte, la Ley 60 de 1993² estableció la posibilidad de que entidades privadas sin ánimo de lucro pudieran prestar el servicio educativo mediante la suscripción de contratos, si se demostraba insuficiencia en las instituciones educativas estatales. En virtud de estas disposiciones, la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) señaló que el Estado podrá “contratar con iglesias y confesiones religiosas [...] para que preste servicios de educación en los establecimientos educativos” (Art. 200).

Posteriormente, el Decreto 1286 de junio 29 de 2001³ reglamentó por primera vez el proceso de contratación del servicio público educativo por parte del Estado con iglesias y

² “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” (Derogada por la Ley 715 de 2001).

³ “Por el cual se reglamenta el artículo 200 de la Ley 115 del 8 de febrero de 1994, para la contratación del servicio público educativo por parte del Estado con Iglesias y Confesiones Religiosas”. (Derogado por el Decreto 4313 de 2004).

confesiones religiosas, reconociendo el papel desempeñado por estas en la enseñanza y formación de los colombianos y en el desarrollo y promoción de la cultura. Los contratos para la prestación del servicio público educativo que se suscribieran con iglesias y confesiones religiosas en el marco de esta norma podían tener como objeto: a) *La administración* de dicho servicio en los establecimientos educativos contratados en caso de que la entidad territorial aporte su capacidad oficial (infraestructura física, docente y administrativa), b) *La prestación del servicio educativo*, cuando las iglesias y confesiones religiosas aportan su infraestructura física, docente y administrativa, c) *la ampliación de cobertura del servicio público educativo*; situación que se vería potenciada a través de la política de ampliación de cobertura lanzada posteriormente por el Gobierno nacional para el periodo 2002-2006.

El artículo 27⁴ de la Ley 715 de 2001⁵ señaló la prioridad de que el servicio público educativo se prestara a través del Sistema Educativo Oficial y añadió que:

[solamente] en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares cuando no sean suficientes las anteriores, que cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. (Art.27)

Dicho artículo también estableció que la Educación Misional Contratada –que venía financiándose con recursos del Situado Fiscal entre otras fuentes– podría continuar su financiación con los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP (participación

⁴ Modificado por el Artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, que a su vez fue modificado por la Ley 1294 de 2009.

⁵ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

educación). A diferencia de lo señalado en la Ley 60 de 1993, en la Ley 715 de 2001 se recalcó la necesidad de que los particulares (incluidas las iglesias y confesiones religiosas) que pretendieran ser prestadores del servicio público educativo contaran con reconocida trayectoria e idoneidad.

En atención a los lineamientos de política pública educativa dados por el Gobierno nacional y a las anteriores disposiciones normativas, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) expidió el Decreto 1528 de 2002⁶ que estableció que los contratos de prestación del servicio público deberían suscribirse para “garantizar el ingreso, permanencia, atención y formación a los estudiantes, prioritariamente a los que provienen de los estratos más pobres y vulnerables” (Art. 1). Además de establecer de quién es la competencia para contratar, así como la determinación del costo de los contratos, este decreto estableció entre otros aspectos los criterios de trayectoria e idoneidad que deberían acreditar los potenciales contratistas prestadores del servicio educativo, entre ellos, contar con un proyecto educativo pertinente, dotación de soportes pedagógicos y estrategias efectivas de enseñanza-aprendizaje. En ese sentido, el Decreto 1264 de 2004⁷ puntualizó que las universidades con facultades de educación o con instituciones educativas se entendería que éstas cuentan con reconocida trayectoria para prestar el servicio público educativo. Posteriormente, el MEN expidió el Decreto 4313 de 2004⁸ que reiteró lo ya señalado en normas anteriores referente a que, los departamentos, distritos y municipios certificados podrían contratar la prestación del servicio educativo, siempre que existiese insuficiencia en los establecimientos educativos oficiales de su jurisdicción. En el marco de esta norma, las entidades territoriales podrían suscribir contratos cuyo objeto fuera a) la contratación de la prestación del servicio público educativo a través del cual el prestador del servicio educativo “asumirá todos o

⁶ “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 27 y el artículo 23 de la Ley 715 de 2001”. (Derogado por el Artículo 20 del Decreto 4313 de 2004).

⁷ “Por el cual se adiciona el artículo 5° del Decreto 1528 de 2002”. (Derogado por el Artículo 20 del Decreto 4313 de 2004).

⁸ “Por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas” (Derogado por el Artículo 27 del Decreto 2355 de 2009).

algunos de los costos inherentes a la prestación del servicio educativo, recibiendo en contraprestación una suma fija de dinero por alumno atendido [...]” (Art. 4). b) la concesión del servicio público educativo, a través de la cual una entidad territorial podía entregar en concesión a particulares la prestación del servicio público educativo, en virtud de lo señalado en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993⁹. Además de definir el proceso de selección objetiva del contratista para los contratos de prestación del servicio, esta norma reglamentó la contratación con las iglesias y confesiones religiosas de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 200 de la Ley General de Educación, que se denominó: *Administración del servicio educativo*. Lo anterior no obstaba para que las iglesias y confesiones religiosas pudieran suscribir contratos de prestación del servicio educativo y/o de concesión educativa.

El Decreto 4313 de 2004 también definió la Educación Misional Contratada como: “la modalidad de contratación de administración [...] celebrada entre la Iglesia Católica y las entidades territoriales certificadas” (Art.14) y estableció los requisitos para celebrar contratos o prorrogar los vigentes bajo esta modalidad cuando las Secretarías de Educación de las entidades territoriales no pudieran prestar el servicio, bien fuera por razones de seguridad, dispersión geográfica o situaciones de orden logístico.

De otra parte, el MEN expidió el Decreto 2355 de 2009 unificando las modalidades de contratación para la prestación del servicio público educativo, así: a) concesión del servicio educativo; b) contratación de la prestación del servicio educativo y c) administración del servicio educativo con iglesias y confesiones religiosas. Las modalidades contractuales se mantuvieron en su generalidad, salvo que en esta norma se detalló quienes podían suscribir contratos en la modalidad de prestación del servicio educativo. Al igual que en el Decreto 4313 de 2004, el

⁹ “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Decreto 2355 de 2009 señaló en el párrafo del artículo 2 que cuando se celebrasen contratos con las autoridades indígenas “estas deberán estar registradas ante la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y Justicia” (hoy Dirección de Asuntos Indígenas Rrom y Minorías del Ministerio del Interior). El Decreto 2355 de 2009 fue objeto de compilación en el Capítulo 3, Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1075 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Educativo).

Finalmente, la norma que hoy se encuentra vigente para la contratación del servicio público educativo es el Decreto 1851 de 2015¹⁰ que subrogó (reemplazó) al Capítulo 3, Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1075 de 2015¹¹. Dentro de los principios que rigen esta norma está el de la calidad educativa mediante la cual los prestadores del servicio educativo contratados deberán: “garantizar condiciones adecuadas para el desarrollo de aprendizajes y facilitar ambientes escolares y procesos pedagógicos adecuados, que propendan por la formación integral y de calidad de los estudiantes” (Art. 2.3.1.3.1.4). Adicionalmente, hace especial énfasis en los requisitos de experiencia e idoneidad que deberán acreditar los potenciales prestadores del servicio educativo. Si bien en esta norma se mantiene la justificación de la insuficiencia en los establecimientos educativos oficiales como requisito para contratar se incluye el concepto de “limitaciones”, en consideración a diversas situaciones presentadas en las entidades territoriales en las cuales, pese a contar con la capacidad oficial (infraestructura y docentes suficientes), existen otros factores (sociales, ambientales, geográficos, de orden público u otros) que no le permiten a dichas entidades prestar el servicio de manera eficiente.

¹⁰ “Por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas y se subroga un capítulo del Decreto 1075 de 2015”.

¹¹ El Capítulo 3, Título 1, Parte 3, Libro 2, del Decreto 1075 de 2015 posteriormente fue adicionado por el Decreto 030 de 2017.

En esta norma desaparece la modalidad de concesión educativa y en su lugar se define la de *Administración del Servicio Educativo* en la que el mecanismo de selección del contratista sigue siendo la licitación, sólo que éstos contratos podrán suscribirse para un periodo entre 2 y 12 años; se mantiene el tipo contractual *Prestación del Servicio Educativo* que tiene como modalidad de selección objetiva de los contratistas, la figura del Banco de Oferentes con la introducción de nuevos requisitos y los contratos con iglesias y confesiones religiosas pasaron a denominarse contratos para la *Promoción e Implementación de Estrategias de Desarrollo Pedagógico (PIEDP)*, los cuales están centrados en el fortalecimiento de las capacidades pedagógicas de los establecimientos educativos.

Referencias

- Congreso de Colombia. (1936). Acto Legislativo 01. *Reformatorio de la Constitución*. Diario Oficial. Año LXXII. N. 23263. 22, Agosto, 1936. p. 5. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824914>
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 60 de 1993. Diario Oficial. Año CXXIX. N. 40987. 12, Agosto, 1993. Pág. 1. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789477>
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial. Año CXXIX. N. 41094. 28, Octubre, 1993. Pág. 1. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790106>
- Congreso de Colombia. (2001). Ley 715 de 2001. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los*. Diario Oficial. Año CXXXVII. N. 44654. 21, Diciembre, 2001. Pág. 1. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>
- Congreso de Colombia. (1903). Ley 39 de 1903. *Sobre Instrucción Pública*. Diario Oficial. Año XXXIX. No. 11,931. 30, Octubre, 1903 Pág. 1. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1594188>
- Constitución Política de la República de Colombia [Const.] (1886). Bogotá. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=7153

- Constitución Política de Colombia. [Const.] (1991). Bogotá: Gaceta Oficial. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Ministerio de Educación Nacional. (1994). Ley 115 de 1994. *Por la cual se expide la Ley General de Educación*. Diario Oficial. Año CXXIX. N. 41214. 8, Febrero, 1994. Pág. 1. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1645150>
- Ministerio de Educación Nacional. (2001). Decreto 1286 de 2001. *Por el cual se reglamenta el artículo 200 de la Ley 115 del 8 de febrero de 1994, para la contratación del servicio público educativo por parte del Estado con Iglesias y Confesiones Religiosas*. Diario Oficial. Año CXXXVII. N. 44478. 6, Julio, 2001. Pág.19. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1738092>
- Ministerio de Educación Nacional. (2002). Decreto 1528 de 2002. *Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 27 y el artículo 23 de la Ley 715 de 2001*. Diario Oficial. Año CXXXVIII. N. 44883, 30, Julio, 2002. Pág. 32. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1744989>
- Ministerio de Educación Nacional. (2004). Decreto 1264 de 2004. *Por el cual se adiciona el artículo 5° del Decreto 1528 de 2002*. Diario Oficial. Año CXXXIX. N. 45532. 27, Abril, 2004. Pág. 19. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1737717>
- Ministerio de Educación Nacional. (2004). Decreto 4313 de 2004. Diario Oficial. Año CXL. N. 45770. 22, Diciembre, 2004. Pág. 23. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1784797>
- Ministerio de Educación Nacional. (2009). Decreto 2355 de 2009. *Por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales*

certificadas. Diario Oficial. Año CXLIV. N. 47391. 25, Junio. 2009. Pág. 2. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1440976>

Ministerio de Educación Nacional. (2015). Decreto 1075 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*. Diario Oficial. Año CL. N. 49523. 26, Mayo, 2015. Pág. 816. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019930>

Ministerio de Educación Nacional. (2015). Decreto 1851 de 2015. *Por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas y se subroga un capítulo del Decreto 1075 de 2015*. Diario Oficial. Año CLI. N. 49637. 16 Septiembre, 2015. Pág. 38. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30020017>

Orduz, R. E. (2016). *La educación en el Concordato de 1973 entre Colombia y la Santa Sede*. Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Derecho Canónico, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho Canónico, Bogotá, D.C. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21224/CastroOrduzRichardErnest2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Prieto, V. (1995). Iglesia Católica y libertad religiosa en Colombia. *Comunicación presentada al IX Congreso Internacional de Derecho Canónico*. México. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4013903.pdf>

República de Colombia. (1887). Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia. Recuperado de https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1973%20Concordato%201887.pdf

República de Colombia. (1953). Convención sobre misiones. Recuperado de

https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/Co1973%20nuncio%CC%81n%20sobre%20misiones%20del%2029%20de%20enero%20de%201953.pdf

República de Colombia. (1973). Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede.

Recuperado de https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1973%20Concordato%201973.pdf