

Bogotá



Al Contestar cite Radicado: **20231000200002303**  
Folios: 21 Fecha: 2023-06-05 15:25  
Anexos: 0  
Remitente: Ministerio de Educación Nacional  
Destinatario: SECRETARIA GENERAL

99 49



Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.

Cámara de Representantes  
Escuela Superior de  
CORRESPONDENCIA

05 JUN 2023

**Referencia:** Concepto al proyecto de ley No. 062 de 2022 Cámara.

Respetado doctor Lacouture, reciba un cordial saludo:

Con toda atención, me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 62 de 2022 Cámara ***“Por medio del cual se crea la Política Pública Nacional en Bilingüismo (PPNB) y se dictan otras disposiciones”***.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

**ÓSCAR GUSTAVO SÁNCHEZ JARAMILLO**

Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media encargado de las funciones de Ministro de Educación Nacional

Copia: Autor: H. R. Armando Zabarain D'arce  
Ponentes: H.R. Lina Maria Garrido Martin y H.R. Cristóbal Caicedo.

**Revisó:**

José Ignacio Morales Hueto  
Dirección de Calidad de la Educación Superior  
José Dionisio Lizarazo  
Asesor Despacho VEPBM

**Aprobó:**

Ana Carolina Quijano  
Viceministra de Educación Superior  
Walter Epifanio Asprilla Cáceres  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Ximena Pardo Peña  
Jefe de la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas

**Ministerio de Educación Nacional**

Dirección: Calle 43 No. 57 – 14. CAN, Bogotá D.C., Colombia  
Conmutador: (+57) 601 22 22800  
Línea Gratuita: 018000 - 910122

## **Concepto al proyecto de ley No. 062 de 2022 Cámara**

*"Por medio del cual se crea la Política Pública Nacional en Bilingüismo (PPNB) y se dictan otras disposiciones".*

### **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **Objeto**

La iniciativa tiene como objeto crear la política pública nacional de bilingüismo (PPNB), a través de la configuración del marco institucional y normativo necesario para su materialización, la modificación de las normas existentes en materia educativa que versen sobre la materia y la creación de criterios homogéneos para todos los programas de educación superior en términos de formación para la enseñanza y el aprendizaje de una segunda lengua.

#### **Sobre la exposición de motivos**

El legislador tiene como objetivo "crear una política pública que armonice todas estas necesidades, tenga una comprensión holística del concepto de bilingüismo". Al respecto, resalta esta cartera que esta comprensión debe partir de una concepción de reconocimiento de los términos de bilingüismo y plurilingüismo como competencias diferentes que se desarrollan en contextos de lenguas nativas, criollas, lengua de señas, lenguas extranjeras y segundas lenguas.

Frente a las conclusiones de la exposición de motivos, el Ministerio de Educación Nacional se permite aclarar:

- El autor de la iniciativa afirma que "Conceptualmente el PNB del MEN apunta a una concepción holística del proceso de bilingüismo, pero en la práctica apunta al desarrollo de capacidades en las lenguas mayoritarias, sobre todo en el inglés y el francés". Al respecto, es importante aclarar que el enfoque del Programa Nacional de Bilingüismo (PNB) es el de fomentar un plurilingüismo funcional, entendido como el reconocimiento de la riqueza cultural, étnica y lingüística del país, y el fomento de procesos de aprendizaje de lenguas extranjeras, según las necesidades y oportunidades de las regiones. Cabe resaltar que actualmente este ministerio desarrolla acciones de fortalecimiento de las acciones etnoeducativas, lo cual incluye procesos de normalización de lenguas nativas, criollas y Rom, que van de la mano de las acciones lideradas por el Ministerio de Cultura y de los compromisos acordados por esta cartera con diferentes comunidades étnicas del país, como las comunidades NARP.
- El autor cita "Las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo en lo atinente al PNB se enfocan en la formación docente y en la cobertura de materiales y herramientas para el aprendizaje del inglés y el francés. No hay un enfoque claro sobre el proceso de aprendizaje más allá de esto, y los indicadores de cumplimiento están basados en criterios inclusive alejados de los estándares que piden muchas instituciones de educación superior a sus estudiantes como la evaluación por medio

de exámenes internacionales avalados por el MCERL”, a lo cual el ministerio se permite aclarar que el Plan Nacional de Desarrollo establece que el nuevo Programa de Educación Intercultural y Bilingüe tiene como objetivo fortalecer “las lenguas extranjeras, nativas, criollas y de señas colombiana en Educación Preescolar, Básica y Media con el fin de preservar la riqueza cultural, lingüística y étnica del país en nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Para lograr este objetivo, el Programa de Educación Intercultural y Bilingüe implementará acciones tales como mentorías y formación a docentes y directivos docentes; acompañamiento en el uso de recursos pedagógicos gratuitos físicos y en línea no solamente en zonas urbanas sino además en zonas rurales; adicionalmente se creará una política pública intercultural y bilingüe desde la caracterización y reconocimiento de las culturas de nuestros territorios.”

Fortalecer las lenguas extranjeras, nativas, criollas y de señas colombiana en Educación Preescolar, Básica y Media con el fin de preservar la riqueza cultural, es un objetivo que se encuentra estrechamente alineado con la Ley 115 de 1994, en donde se establece “La adquisición de elementos de conversación, lectura, comprensión y capacidad de expresarse al menos en una lengua extranjera”, así como con el Marco Común Europeo de Referencia, que fue la base para la formulación de los estándares básicos de competencia en lengua extranjera propuestos por el Ministerio de Educación Nacional.

Acorde con dicha línea, la categorización de las instituciones educativas oficiales según las pruebas Saber que incluyen la prueba de inglés, está alineada a los Estándares de Dominio Lingüístico del Marco Común Europeo de Referencia y a los *Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras: inglés*, que, para el caso de la educación media, se mide en los niveles A-, A1, A2, B1 y B+.

Por otro lado, el Ministerio de Educación Nacional, consciente de que la consecución de resultados en las pruebas estandarizadas parte de la consolidación de condiciones pedagógicas, educativas y de política lingüística, se ha trazado en el Programa Nacional de Bilingüismo, metas que han sido establecidas de manera previa a los resultados de las pruebas y que corresponden a las siguientes condiciones:

- a. Docentes con dominio del inglés avanzado que les permita interactuar y fomentar el uso del inglés en situaciones de comunicación auténticas e integrales.
- b. Docentes con competencias pedagógicas que le permitan identificar los enfoques de aprendizaje necesarios para desarrollar competencias comunicativas, interculturales y socioemocionales y generar rutas pertinentes para lograrlo.
- c. Docentes con dominio de metodologías y técnicas de enseñanza y aprendizaje que favorecen la adopción de estrategias pertinentes para el desarrollo integral y comunicativo de los estudiantes.
- d. Docentes que toman como referencia estándares nacionales e internacionales para formular y evaluar planes de aprendizaje que permitan lograr el nivel objetivo (B1).
- e. Instituciones Educativas donde el inglés tenga un sentido institucional y como vehículo de comunicación y de formación integral de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes; y donde existan espacios y experiencias de uso y exposición a la lengua que hagan que su aprendizaje sea significativo para sus proyectos de vida.

- f. Espacios y experiencias de práctica intercultural y auténtica del inglés para docentes y estudiantes con el fin de promover la comunicación en el idioma.
- g. Docentes y directivos docentes que promuevan una cultura de mejoramiento continua, que permita identificar el nivel de entrada, monitorear los progresos, fortalecer y evaluar los aprendizajes requeridos para el desarrollo de las competencias comunicativas, interculturales e interpersonales, con el propósito de lograr el nivel de lengua deseado.
- h. Recursos educativos que permitan a docentes acompañar y garantizar el desarrollo de los aprendizajes requeridos para el nivel de lengua establecido.
- i. Visibilizar plataformas de oportunidades en las regiones y comunidades donde el manejo de una lengua extranjera sea relevante y permita aportar a los proyectos de vida.
- j. Secretarías de Educación con planes y proyectos de fomento y fortalecimiento del bilingüismo que tengan en cuenta las necesidades y oportunidades de las regiones.

Estas necesidades y condiciones han llevado al Ministerio de Educación, a través del Programa de Educación Intercultural y Bilingüe, a ofrecer una educación de calidad que tenga en cuenta las dinámicas y necesidades del territorio, para lo cual, desde este programa, se espera acompañar a diferentes Establecimientos Educativos, incluidas Escuelas Normales Superiores, con herramientas para el fortalecimiento de la lengua extranjera. A saber, se promoverán estrategias para fortalecer la enseñanza y aprendizaje de lenguas desde Educación Preescolar, Básica y Media, con el fin de garantizar la equidad de oportunidades culturales y sociales, lo que consolidará a Colombia como un territorio plurilingüe y global.

De otra parte, el autor señala:

"No hay un lineamiento de política pública sobre bilingüismo claro. Las acciones del MEN se basan en lo prescrito por la Ley General de Educación y los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo. Esto lleva a que no haya planeación al respecto, no haya un diagnóstico de los problemas a los que se enfrenta el PNB, no exista un proceso de implementación de acciones concretas, no haya un proceso de evaluación y retroalimentación de las acciones llevadas a cabo. Son metas aisladas que no tienen como consecuencia directa el avance en términos de bilingüismo para los jóvenes y personas en general en Colombia"

En cuanto a lo anterior, este ministerio se permite aclarar que, si bien el marco general del Programa son los principios establecidos por cada plan nacional de desarrollo, los instrumentos de política que este ministerio ha establecido a lo largo de los años, como los *Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras* y el *Currículo Sugerido de Inglés* son los lineamientos que orientan, generan estándares de calidad y presentan los principios fundamentales de política de bilingüismo y plurilingüismo vigentes. Estos lineamientos reflejan las metas de educación en términos de enseñanza y aprendizaje de lenguas extranjeras para la educación Preescolar, Básica y Media. Se resalta que, en general, los instrumentos de orientación, estándares y lineamientos son las herramientas de política educativa que obedecen al Principio de Autonomía Institucional establecido por la Ley General de Educación y que, adicionalmente, se desarrollan procesos de formación y acompañamiento a los docentes para su integración.



Por otro lado, según los resultados de las pruebas Saber de inglés de grado 11, el Programa Nacional de Bilingüismo establece su focalización y priorización de acciones en cada una de las instituciones de educación beneficiadas. De manera que tiene procesos de macro, meso y microfocalización que le permiten llegar a la mayor parte del territorio colombiano y de manera participativa. De igual forma, en función de los convenios desarrollados desde el 2019 con el British Council, son contratados procesos de *Monitoreo y Evaluación* con universidades y otras organizaciones, que, a partir de los marcos lógicos y teorías de cambio de cada proyecto, recolectan datos de resultados, desempeño y percepción de las acciones de fortalecimiento del bilingüismo.

De igual forma, el estudio desarrollado en 2015 por Mackenzie and Company, al igual que el "BenchMarking" desarrollado por el Programa Colombia Bilingüe en 2018 dieron la pauta para el asentamiento de las políticas actuales de bilingüismo en Educación Preescolar, Básica y Media.

## II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

La iniciativa legislativa, a partir de su objeto, y especialmente en los artículos 1, 4, 5, 6, 7 y 8, establece que la misma pretende articular esfuerzos de bilingüismo en Educación Superior y la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. De otra parte, el artículo 9 busca reformar y hacer dependiente de la Política Pública Nacional de Bilingüismo las decisiones y posibles modificaciones que se tomen frente a lo ya establecido por la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y la Ley 1651 de 2013 (Ley de Bilingüismo), de las cuales se desprenden los *Estándares Básicos de Calidad para las Lenguas Extranjeras: Inglés*; el *Currículo Sugerido de Inglés*, las *Competencias a Evaluar en las Pruebas Saber de Inglés*, los contenidos de los *Libros de Texto de Enseñanza y Aprendizaje de Inglés* que se han distribuido, las metas de calidad educativa y otros aspectos que son la columna vertebral de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés.

En ese sentido, es posible que, para el caso particular de Educación Preescolar, Básica y Media, se presente duplicidad normativa y, a su vez, su promulgación dificulte los avances mencionados, los cuales han sido validados nacional e internacionalmente y se apegan a lo establecido por el Marco Común Europeo de Referencia.

De acuerdo con lo establecido por la Ley 1381 de 2010 frente a las definiciones de plurilingüismo del territorio colombiano, el uso indiscriminado del concepto de bilingüismo sin tomar en cuenta lo definido por la *Guía 22: Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras: Inglés*, el Ministerio de Educación Nacional considera que el objeto del proyecto de ley analizado contradice los principios de autonomía institucional establecidos por la Ley General de Educación, al querer establecer criterios homogéneos para todos los programas de Educación Superior y de Educación Básica y que puede llegar a desconocer los principios de pertinencia y diversidad cultural, étnica y lingüística. Este ministerio sugiere ceñirse al concepto de equidad en la calidad educativa, dado que los niveles de dominio comunicativo y, por ende, los enfoques y métodos de formación en lenguas extranjeras y segundas lenguas son heterogéneos y varían según el alcance y pertinencia para cada programa de

formación según el marco institucional, las condiciones de contexto y las oportunidades y necesidades otorgadas por el aprendizaje de lenguas extranjeras o segundas lenguas.

Sin embargo, se sugiere reiterar el nivel mínimo de desarrollo comunicativo al B1 recomendado por esta cartera a través de sus lineamientos. El B1 es un nivel de dominio que puede garantizar equidad a fin de que los ciudadanos que se encuentran en ese nivel accedan a las oportunidades sociales, culturales, económicas, académicas y profesionales que requieran un nivel de lengua básico de comunicación y que aquellas carreras y ocupaciones que requieran niveles superiores lo puedan establecer a través de sus proyectos educativos institucionales.

El proyecto pretende crear la ley que le dé marco a la Política Pública de Bilingüismo, lo que modifica varios aspectos de la Ley General de Educación y dispone de normas e instrumentos para el fomento del bilingüismo. Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio de este. Por lo anterior, nos permitimos presentar, a continuación, comentarios técnico-jurídicos al proyecto de ley:

- **Sobre el objeto de la iniciativa.**

*“Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la Política Pública Nacional de Bilingüismo (PPNB) a través de la configuración del marco institucional y normativo necesario para su materialización, la modificación de las normas existentes en materia educativa que versen sobre la materia, y la creación de criterios homogéneos para todos los programas de educación superior en términos de formación para la enseñanza y el aprendizaje de una segunda lengua.”*

Debido a los conceptos de pertinencia, alcance, tipo de bilingüismo y plurilingüismo expuestos en las observaciones que a continuación se exponen, el Ministerio de Educación Nacional considera que el objeto de la presente ley contradice el principio de autonomía universitaria, al querer establecer criterios homogéneos para todos los programas de Educación Superior.

En primer lugar, se señala que las necesidades de desarrollo de las competencias comunicativas en los diferentes campos socioocupacionales que se desprendan de cada formación no puede llegar a ser homogéneo.

Este ministerio considera que el concepto de equidad en la calidad educativa es el marco para el desarrollo de la política en esta materia, dado que los niveles de dominio comunicativo y, por ende, los enfoques y métodos de formación en lenguas extranjeras y segundas lenguas son heterogéneos. Su variación está dada por el alcance y pertinencia para cada programa de formación de acuerdo con las competencias profesionales, laborales y transversales a desarrollar. Sin embargo, definir un nivel mínimo de desarrollo comunicativo en B1 puede garantizar que los ciudadanos en ese nivel accedan a las oportunidades sociales, culturales, económicas, académicas y profesionales que requieran un nivel de lengua determinado y que, aquellas carreras y ocupaciones que exijan niveles superiores lo puedan establecer a través de sus proyectos educativos institucionales.

Adicionalmente, de acuerdo con el objeto definido en el proyecto de ley y teniendo en cuenta la exposición de motivos que lo fundamenta, se considera que el propósito de creación de una Política Pública de Bilingüismo, en la que se pretende, en los estudiantes de los programas de los diferentes niveles de formación, el dominio de una segunda lengua, entendida esta únicamente como lengua extranjera mayoritaria (inglés, mandarín, hindi, francés, árabe, ruso, portugués, italiano y alemán), podría llegar a desconocer lo señalado en los artículos 7 y 10 de la Constitución Política de Colombia que establecen:

*“Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.*

*“Artículo 10. El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.”*

El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, que determina una gran riqueza lingüística en Colombia, no puede ser desconocido a partir de la definición de una política pública, que, de ejecutarse, anularía el carácter de oficial de las lenguas de los grupos étnicos, en tanto que el proyecto de ley refiere siempre como primera lengua el español.

Es preciso entonces que la política pública que pretende desarrollarse se enmarque en un contexto plurilingüe con pleno reconocimiento de las lenguas de los grupos étnicos y, en ese sentido, que se organice de conformidad con la Ley 1381 de 2010 *“Por la cual se desarrollan los artículos 7°, 8°, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4°, 5° y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales), y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes”.*

De igual forma, es necesario que se considere la Educación Indígena Propia y la existencia del Sistema Educativo Indígena Propio – SEIP, cuyo reconocimiento formal se realiza a partir del Decreto 1953 de 2014 en los siguientes términos:

*“Artículo 39. Definiciones. Sistema Educativo indígena Propio (SEIP). Es un proceso integral que desde la ley de origen, derecho mayor o derecho propio contribuye a la permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas.*

*Este proceso integral involucra el conjunto de derechos, normas, instituciones, procedimientos y acciones que garantizan el derecho fundamental a la educación indígena propia e intercultural, el cual se desarrolla a través de los componentes político-organizativo, pedagógico y administración y gestión, los cuales serán regulados por las correspondientes normas.*

*Los ciclos o niveles del SEIP, para efectos de la asignación y uso de recursos del Sistema General de Participaciones y del aseguramiento de la calidad y pertinencia del sistema, tendrán correspondencia y equivalencia con los niveles educativos establecidos en la*

Constitución Política, con los niveles de la educación superior, y con la atención de la primera infancia.”

“Artículo 40. Objetivos del Sistema Educativo Indígena Propio. El Sistema Educativo Indígena Propio tendrá los siguientes objetivos:

1. Impulsar y consolidar los procesos de educación propia de acuerdo con las particularidades de cada pueblo.
2. Construir y fortalecer espacios de saber desde las cosmovisiones de los pueblos Indígenas.
3. Fortalecer la construcción de un Estado pluriétnico y multicultural.
4. Preservar y fortalecer las identidades étnicas y culturales de los pueblos indígenas.
5. Preservar, revitalizar y recuperar las lenguas nativas y demás formas propias de comunicación de los respectivos pueblos indígenas.
6. Desarrollar procesos de investigación que contribuyan a la producción, revitalización, valoración de los saberes, prácticas y conocimientos propios y a su interacción con otros saberes y conocimientos.
7. Generar condiciones pertinentes y adecuadas para el establecimiento del diálogo de saberes, prácticas y conocimientos, y para el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural.
8. Fortalecer el multilingüismo como estrategia para construir conocimiento.
9. Aportar al fortalecimiento de la autonomía y de las estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas.
10. Fortalecer la consolidación e implementación de los planes de vida o sus equivalentes, que defina cada pueblo de acuerdo con la Ley de Origen, Derecho Mayor o Derecho Propio”.

Conforme a la estructura y fundamentación del Sistema Educativo Indígena Propio, la preservación de las lenguas de los pueblos indígenas se constituye en uno de sus principales objetivos y en elemento determinante que garantiza su identidad cultural, tal como lo reconocen el Convenio 169 de 1989 de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007.

De otra parte, en el marco del artículo primero del proyecto de ley, también se prevé (i) la necesidad de realizar modificaciones a la legislación vigente que regula la Educación Superior en Colombia y (ii) la creación de criterios homogéneos para todos los programas académicos de Educación Superior en términos de formación para la enseñanza y el aprendizaje de una segunda lengua.

El primer asunto será desarrollado más adelante en el análisis de los artículos que prevén modificaciones a la Ley 30 de 1992. Respecto del segundo, se considera que contradice el principio a la autonomía universitaria que prevé el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y reglamenta la Ley 30 de 1992 en sus artículos 28 y 29, por cuanto los propósitos de homogenización vulneran la independencia de las Instituciones de Educación Superior para definir y organizar sus labores académicas.

Asimismo, el objetivo de homogenizar contradice argumentos desarrollados en la exposición de motivos, a partir de los cuales se considera la necesidad de valorar diferentes dimensiones que reconozcan el contexto del estudiante en su formación



previa, así como los múltiples factores territoriales. Dicha homogenización busca lograr, de manera uniforme en los estudiantes, niveles de dominio precisos, según se trate de una u otra lengua extranjera "mayoritaria". Para soportar dicha afirmación traemos a cita algunos aspectos consignados en la justificación de la iniciativa:

*"De allí se colige que no se entiende como instituciones de educación superior, como se verá más adelante, exigen a sus estudiantes certificación de una segunda lengua (inglés en muchos casos) con un nivel inclusive B1 según el MCERL, cuando los datos apuntan a que solo el 8% de los estudiantes cuentan con ese nivel o superior al salir de la educación media. Esto puede provocar procesos de deserción, aplazamientos de estudios superiores y desmotivación para ingresar a los mismos". (Páginas 26 y 27)*

*"De lo anterior se colige que los procesos de aprendizaje no pueden ser homogéneos en cuanto a los individuos, como pretende la normatividad existente tratándolos como clientes, y que exigirles a los estudiantes determinados niveles de adquisición de una segunda lengua en la educación superior sin tener en cuenta aspectos como el autoconocimiento de capacidades, el potencial adquirido en el proceso de aprendizaje, condiciones y variables de la situación de enseñanza-aprendizaje, entre otros factores, no solo puede generar un choque psicológico que degenera en aversión a un segundo idioma por parte del estudiante, sino que además puede interrumpir abruptamente su proceso académico en la educación superior, impidiendo la materialización del derecho a la educación, universal en todas las personas.*

*Es así como imponer requisitos de segunda lengua en las instituciones de educación superior sin tener en cuenta este marco puede obstaculizar el desarrollo profesional, técnico o tecnológico de una persona, impedir el acceso a nuevas oportunidades de empleo, y, en consecuencia, retrasar el progreso de las nuevas generaciones de manera injustificada, con requisitos que pueden ser flexibilizados por medio de una política pública coherente y coordinada de manera interinstitucional". (Página 35).*

- **Política Pública de Plurilingüismo.**

El artículo 2° de la Ley 1381 de 2010 establece:

*"ARTÍCULO 2°. Preservación, salvaguarda y fortalecimiento de las lenguas nativas. Las lenguas nativas de Colombia constituyen parte integrante del patrimonio cultural inmaterial de los pueblos que las hablan, y demandan por lo tanto una atención particular del Estado y de los poderes públicos para su protección y fortalecimiento. La pluralidad y variedad de lenguas es una expresión destacada de la diversidad cultural y étnica de Colombia y en aras de reafirmar y promover la existencia de una Nación multiétnica y pluricultural, el Estado, a través de los distintos organismos de la administración central que cumplan funciones relacionadas con la materia de las lenguas nativas o de los grupos étnicos que las hablan, y a través de las Entidades Territoriales, promoverá la preservación, la salvaguarda y el fortalecimiento de las lenguas nativas, mediante la adopción, financiación y realización de programas específicos."*

El enfoque plurilingüe enfatiza el hecho de que, conforme se expande la experiencia lingüística de un individuo en los entornos culturales de una lengua, desde el lenguaje familiar hasta el de la sociedad en general y, después, hasta las lenguas de otros

pueblos (ya sean aprendidas en la escuela o en la universidad, o por experiencia directa). El individuo no guarda estas lenguas y culturas en compartimentos mentales estrictamente separados, sino que desarrolla una competencia comunicativa a la que contribuyen todos los conocimientos y las experiencias lingüísticas y en la que las lenguas se relacionan entre sí e interactúan (Consejo de Europa, MCER para las lenguas, p. 4).

El concepto plurilingüismo contendría, entonces, aspectos de normalización de lenguas nativas, criollas, raizales y la lengua de señas colombiana, al igual que el aprendizaje de lenguas extranjeras. Esto se entendería como una competencia en la cual el individuo desarrolla, apropia y usa varios códigos lingüísticos para ampliar su conocimiento y representación del mundo, lo que va más allá de aspectos netamente económicos o académicos, sino que llega a aspectos sociales, culturales, emocionales y personales.

- **Una Política Pública e Intersectorial**

El plurilingüismo es un tema de interés y responsabilidad intersectorial. Si bien la política de bilingüismo y plurilingüismo está principalmente basada en el Ministerio de Educación Nacional como ente rector del sistema educativo, es necesario contemplar que diversos sectores llevan acciones particulares al respecto, por lo que la articulación intersectorial es fundamental para pensar en una política pública de esta envergadura.

Los autores de este proyecto de ley argumentan en su exposición de motivos (página 20 del proyecto de ley) que las razones principales que cubrirían la política son de orden económico, por lo tanto, es fundamental revisar en todos los casos que el plurilingüismo es de interés intersectorial: cultura, sociedad, economía, comercio, educación.

Por otra parte, los sectores de la cuarta revolución industrial, transformación digital, turismo, servicios y otros han establecido en los Pactos por el Crecimiento Económico y en diferentes estudios que el bilingüismo es un factor clave para el crecimiento de sus sectores; razón por la cual diferentes gremios como el de BPO (por su sigla en inglés, Tercerización de Procesos de Negocios) y turismo adelantan acciones particulares de capacitación del talento humano bilingüe, con relación al aprendizaje de lenguas extranjeras. Al respecto, es conveniente incluir la necesidad de generar en la política la identificación de roles, agentes y representantes de otros gremios y organizaciones que cumplan un papel y una función dentro de la misma política. De esta manera, es conveniente que en un planteamiento de tal naturaleza, a través de esta caracterización intersectorial del bilingüismo y del plurilingüismo se logre establecer de manera más clara y contundente: **1. La identificación de necesidades y oportunidades intersectoriales en torno al plurilingüismo, 2. Alcances, 3. Planes de acción, 4. Plataforma de oportunidades para la ciudadanía bilingüe y plurilingüe del país.**

Por lo anterior, una política pública en esta materia debe responder a las necesidades intersectoriales del plurilingüismo a nivel social, cultural, educativo, científico, económico y comercial, por lo que se hace necesaria la participación de las siguientes instituciones:

- a. Ministerio de Trabajo, el cual, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), adelanta acciones de desarrollo y certificación de las competencias laborales.

- b. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual adelanta acciones encaminadas al fortalecimiento de los sectores comerciales y turísticos donde el bilingüismo y el plurilingüismo juegan un papel clave.
- c. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el cual adelanta acciones de promoción y acceso a las nuevas tecnologías donde el bilingüismo y el plurilingüismo juegan un papel clave, particularmente, en la capacitación de talento digital.
- d. Embajadas del Reino Unido, EE. UU., Australia y otras cuya lengua oficial es el inglés y otras lenguas vehiculares o extranjeras. Estas embajadas adelantan acciones de promoción, intercambio y expansión cultural, lingüística, y de movilidad académica que representan oportunidades para la ciudadanía interesada en fortalecer sus habilidades comunicativas.
- e. ProColombia y Confecámaras representan y promueven el sector empresarial colombiano y han demostrado interés en participar de las acciones de bilingüismo y plurilingüismo.
- f. Ministerio de Cultura, encargado de la política de lenguas nativas del país.
- g. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación como ente promotor de la ciencia y la investigación en el país, por lo que incluye procesos de intercambio de conocimientos con otros países para lo cual el plurilingüismo ejerce un papel principal.

Con la participación de estas y otras organizaciones debe llevarse a cabo la conformación de un “Ecosistema Nacional de Plurilingüismo” que identifique el rol, las funciones y el plan de acción articulado e individual para que la política tenga efecto, no solo en la formación en lenguas, sino en la identificación de oportunidades, cooperación y desarrollo que puede traer el plurilingüismo en el país. Esto cobraría especial relevancia en la conformación de ecosistemas regionales, los cuales ya se encuentran presentes en varias regiones del país como Cali, Medellín, Bogotá y Barranquilla donde se adelantan acciones de concreción de políticas locales e intersectoriales de plurilingüismo.

- **Sobre la Expresión “Segunda Lengua”**

Respetuosamente, el uso de este concepto se encuentra establecido en la *Guía 22: Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras*:

La segunda lengua es aquella que resulta imprescindible para actividades oficiales, comerciales, sociales y educativas o la que se requiere para la comunicación entre los ciudadanos de un país. Generalmente se adquiere por necesidad en la calle, en la vida diaria, por razones de trabajo o debido a la permanencia en un país extranjero. Algunas veces se adquiere durante la infancia; también puede aprenderse en el contexto escolar formal, bajo condiciones pedagógicas especialmente favorables, particularmente en el caso de los programas intensivos de educación bilingüe.

La lengua extranjera, en cambio, es aquella que no se habla en el ambiente inmediato y local, pues las condiciones sociales cotidianas no requieren su uso permanente para la comunicación. Una lengua extranjera se puede aprender principalmente en el aula y, por lo general, el estudiante está expuesto al idioma durante periodos controlados. A pesar de no ser usada en circunstancias diferentes a las académicas, los estudiantes de una lengua

extranjera pueden alcanzar altos niveles de desempeño para ser comunicadores eficientes cuando así lo requieran.

En el contexto colombiano, y para los alcances de esta propuesta, el inglés tiene carácter de lengua extranjera. Dada su importancia como lengua universal, el Ministerio de Educación ha establecido dentro de su política mejorar la calidad de la enseñanza del inglés, permitiendo mejores niveles de desempeño en este idioma (MEN, 2006).

Es primordial delimitar estos dos conceptos desde el principio, dado que a nivel político, pedagógico y metodológico su desarrollo será diferente. Por ejemplo, si una universidad establece que el inglés es una segunda lengua en su contexto académico, el estudiante debería tener acceso, no solo a una asignatura por medio de la cual “aprenda inglés”, sino que en otras áreas de su pènsum académico se debería impartir la enseñanza del inglés. De manera que este idioma sería un “**idioma de instrucción**” o de enseñanza, y no solo como un objeto de aprendizaje. Los colegios “bilingües” utilizan metodologías como CLIL (Content Language Integrated Learning) que integra el aprendizaje del idioma con el aprendizaje de otras áreas. La evidencia demuestra que estos métodos, cuando se dan en las condiciones idóneas (profesores con alto dominio del inglés C1 o C2 y alto conocimiento de las metodologías CLIL u otras), logran ser efectivos en el desarrollo de procesos de bilingüismo o plurilingüismo. Lo anterior, en vista de que el sujeto está inmerso en la lengua y esto le genera necesidad de comunicarse, interactuar y desarrollar sus procesos de aprendizaje al hacer uso del idioma de manera constante.

El Ministerio de Educación Nacional ofrece una categorización de “Modelos Educativos Bilingües”, la cual puede ser útil en el trámite del proyecto de ley y mejorada en el desarrollo de la política de bilingüismo y plurilingüismo. Esta se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-364450.html>

Por otro lado, para el caso de hablantes cuya primera lengua es una lengua nativa o la lengua de señas colombiana, el español escrito juega un papel de segunda lengua, dado que su uso es oficial en el territorio nacional y lo requieren las personas sordas para comunicarse por escrito con hablantes oyentes y sordos. En dicho caso, el aprendizaje de otra nueva lengua representaría un papel de “tercera lengua” o de lengua extranjera según se requiera. De tal forma que se requiere con mayor precisión el uso del término “plurilingüismo” en lugar de bilingüismo y dar las claridades respectivas.

En ese caso, cada institución educativa deberá definir, dentro de su política lingüística institucional, cuál será la postura del español, del inglés, de otras lenguas nativas y de la lengua de señas dentro de su contexto educativo según su Proyecto Educativo Institucional (PEI). Esto hará que la intensidad de estudio, las metodologías y los enfoques de uso y aprendizaje de la lengua varíen para cada una.

Es preciso, entonces, que la política pública que pretende desarrollarse se enmarque en un contexto plurilingüe, con pleno reconocimiento de las lenguas de los grupos étnicos, y se organice de conformidad con la precitada Ley 1381 de 2010.



De igual forma, para la organización del proyecto, es necesario que se considere la Educación Indígena Propia y la existencia del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), cuyo reconocimiento formal se realiza a partir del Decreto 1953 de 2014.

• **Artículo 2°.**

**“Artículo 2°. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) *Proceso de bilingüismo: Secuencia de acciones académicas encaminadas a lograr que una persona logre el dominio gradual y progresivo de dos lenguas, es decir, su lengua nativa y una segunda lengua.*

b) *Política Pública Nacional de Bilingüismo (PPNB): Estrategia con la cual el Gobierno nacional coordina y articula el comportamiento de diversos actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno al objetivo colectivo de lograr el dominio gradual y progresivo de dos lenguas por parte de la mayor parte de la población colombiana, considerado necesario o deseable en la medida en que hace frente a situaciones socialmente relevantes, como la globalización, las exigencias del entorno laboral profesional, entre otras.*

c) *Lenguas mayoritarias: Son las lenguas que hablan en un nivel de dominio ‘nativo’ la mayor parte de los habitantes del mundo. Para efectos del presente proyecto son lenguas mayoritarias el inglés, el mandarín, el hindi, el español, el francés, el árabe, el ruso, el portugués, el italiano y el alemán.*

d) *Lenguas no mayoritarias: Son el conjunto de lenguas no mayoritarias.*

e) *Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL): Es el estándar internacional que define los niveles de dominio de la lengua que permiten comprobar el progreso de los alumnos en cada fase del aprendizaje y a lo largo de su vida.*

f) *Etnoeducación: Es la educación que se ofrece a grupos o comunidades que integra la nacionalidad y que posee una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos.”*

El proyecto de ley cita el concepto de “proceso de bilingüismo” definido como “*Secuencia de acciones académicas encaminadas a lograr que una persona logre el dominio gradual y progresivo de dos lenguas, es decir, su lengua nativa y una segunda lengua*”. El Ministerio de Educación Nacional hace un llamado a apropiarse el concepto establecido por los *Estándares Básicos de Competencia en Lengua Extranjera: inglés*, los cuales se adaptan del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas y ha sido validado con expertos nacionales:

*El bilingüismo se refiere a los diferentes grados de dominio con los que un individuo logra comunicarse en más de una lengua y una cultura. Estos diversos grados dependen del contexto en el cual se desenvuelve cada persona. Así pues, según el uso que se haga de otras lenguas distintas a la materna, estas adquieren el carácter de segunda lengua o de lengua extranjera. (MEN, 2006, p. 5)*

Adicionalmente, es necesario que toda propuesta en este sentido incorpore los conceptos de “Lengua Extranjera” y “Segunda Lengua” incorporados en los *Estándares Básicos de Competencia* que se pueden consultar en el siguiente enlace:

[https://eco.colombiaaprende.edu.co/wp-content/uploads/2021/08/Estandares-Basicos\\_V2021-1.pdf](https://eco.colombiaaprende.edu.co/wp-content/uploads/2021/08/Estandares-Basicos_V2021-1.pdf)

En el proyecto de ley, se hace mención del concepto de “lenguas mayoritarias” y “lenguas no mayoritarias” sobre los cuales es necesario presentar las siguientes precisiones:

- a) Lenguas vehiculares (Rossini, 2001): lenguas cuya relevancia histórica, económica y cultural han tomado un rol de lenguas internacionales, una vez que su uso se da para favorecer el intercambio y la interacción entre culturas. El inglés, por ejemplo, en el siglo XXI es considerada una lengua internacional o vehicular dado que su uso no solo se presenta en los países nativos del idioma, sino que diferentes nacionalidades la usan para interactuar con otras culturas.
- b) Lenguas nativas: se entiende por lenguas nativas las habladas por los grupos étnicos del país: las de origen indoamericano habladas por los pueblos indígenas; las lenguas criollas, por comunidades afrodescendientes; la lengua romaní, por las comunidades del pueblo Rrom o gitano; y, las lenguas criollas habladas por la comunidad raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina o el pueblo palenquero (MEN, 2006).
- a) Lengua materna o primera lengua (L1): se define en sentido estricto como la lengua que un niño aprende primero de la persona que desempeña el papel de madre o cuidador o cuidadora. En los entornos multilingües, los niños suelen tener más de una lengua materna cuando en la familia se hablan varios idiomas. Por lo que respecta a la educación y al aprendizaje, la enseñanza se puede impartir en una de las primeras lenguas que sean familiares para el niño o niña (Unesco, 2020).

Adicionalmente, debe tener en cuenta que las definiciones contenidas en los literales a), b) y c) podrían desconocer las garantías constitucionales de los artículos 7 y 10 de la Constitución Política, así como contradecir el desarrollo legal sobre plurilingüismo que deriva de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, tal como se expuso. Respecto de la definición del literal d), este ministerio considera que resulta tautológica, ya que no presenta en sí misma una definición, sino que reitera el término que se busca definir.

- **Artículo 3°.**

*“Artículo 3°. Principios de la PPNB. La Política Pública Nacional de Bilingüismo (PPNB) estará regida por los siguientes principios:*

- a) Metodología activa y participativa: El aprendizaje de idiomas es un proceso personal e interactivo.*
- b) Equidad: La evaluación de la calidad de la formación en una segunda lengua supone reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso proactivo por garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad.*
- c) Planificación: Debe partir de una evaluación inicial para establecer una relación entre los conocimientos previos y los nuevos aprendizajes.*
- d) Enfoque en el contexto del alumno: Se deben tener en cuenta los intereses de los alumnos, sus expectativas y necesidades, favoreciendo la integración de los alumnos en la dinámica de la clase con actividades en grupo, atendiendo a la diversidad del alumnado favoreciendo los distintos ritmos de aprendizaje.*
- e) Investigación: Se debe desarrollar una actitud investigadora, incentivando la comprensión frente a la memorización.*

- f) *Evaluación constante:* Se debe evaluar el proceso de enseñanza-aprendizaje analizando sus distintos aspectos y estableciendo un proceso de retroalimentación que nos permita reestructurar la actividad en su conjunto.
- g) *Eficacia:* La PPNB debe cumplir los objetivos predefinidos en las condiciones preestablecidas por el presente marco normativo.
- h) *Efectividad:* La PPNB debe lograr el dominio gradual y progresivo de dos lenguas por parte de la mayor parte de la población colombiana.
- i) *Eficiencia:* El cumplimiento del objetivo general de la PPNB debe estar basado en la máxima optimización de los recursos disponibles para su ejecución.
- j) *Coordinación:* La PPNB debe estar basada en un proceso de armonización constante entre las acciones emprendidas por las instituciones vinculadas al proceso de enseñanza-aprendizaje de una segunda lengua.
- k) *Legalidad:* Las acciones de las instituciones vinculadas al PPNB deben estar sujetas en todo momento a las disposiciones contenidas en esta norma y en sus desarrollos posteriores.
- l) *Transparencia y acceso a la información pública:* Toda la información en la que se soporte el proceso de diagnóstico, diseño, implementación, evaluación y avances de la PPNB será pública en todo momento y las instituciones vinculadas deberán facilitar el acceso a esta.
- m) *Celeridad:* Todos los trámites que sean necesarios para el cumplimiento del objetivo de la PPNB serán ágiles, así como la gestión administrativa y el cumplimiento de tareas a que haya lugar.
- n) *Calidad de la información:* Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.
- o) *Territorialidad:* La PPNB tendrá como prioridad un enfoque territorial basado en las necesidades, contexto socioeconómico y desarrollo humano multidimensional de cada ente territorial.
- p) *Gradualidad y progresividad:* El proceso de formación será progresivo entendiendo el contexto del estudiante.
- q) *Diversidad:* Tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección de las lenguas minoristas y mayoristas.”

La iniciativa no hace referencia a un principio esencial en el contexto colombiano como lo es el principio de “pertinencia”, el cual hace referencia a los por qué, los cómo, los para qué y el tipo de bilingüismo/plurilingüismo que cada ciudadano, según su contexto y proyecto de vida, requiera. Lo anterior, si se tiene en cuenta la diversidad cultural, social y geográfica del país.

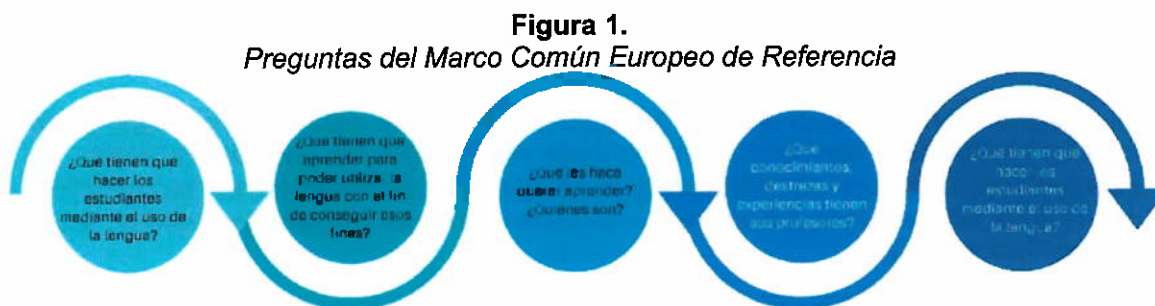
Si bien el ministerio apoya las propuestas encaminadas a fomentar el plurilingüismo y bilingüismo a escala nacional, considera necesario partir de este concepto para definir:

- a. **Enfoque variable:** el bilingüismo étnico corresponde a todas las acciones de normalización y preservación de lenguas nativas, criollas y raizales del sistema educativo y corresponde a principios de inclusión y patrimonio cultural, mientras que el bilingüismo y plurilingüismo centrados en lenguas extranjeras van de la mano de la generación de oportunidades, intercambio cultural y desarrollo integral por lo que su desarrollo es diferente al de una lengua nativa o segunda lengua.

- b. Alcance variable: al hablar de bilingüismo y plurilingüismo, **se debe hacer referencia al nivel de dominio lingüístico**, el cual está definido por los niveles A1, A2, B1, B2, C1 y C2 que fueron acogidos por el Ministerio de Educación Nacional a través de los *Estándares Básicos de Competencia*. Según las necesidades, enfoques, visiones y misiones de cada Proyecto Educativo Institucional, el nivel de dominio meta puede variar según las condiciones establecidas. Se debe fomentar **un trabajo y estudio socioocupacional específico** para el bilingüismo y plurilingüismo que permita caracterizar los niveles de dominio que cada sector, ocupación u oficio requiera específicamente. Si bien el nivel de base para la Educación Preescolar, Básica y Media es de B1, el cual es un nivel que garantiza que el estudiante tenga una interacción y comunicación básica en el idioma, cada ocupación requerirá un nivel de dominio particular según las situaciones de comunicación e interacción que se incurran en el ámbito laboral. Por ejemplo: en varios países, las carreras de literatura, política, relaciones internacionales y economía podrían llegar a requerir niveles de dominio científico de la lengua (C1-C2), mientras que ocupaciones relacionadas con la agricultura o logística pueden requerir un nivel básico de comunicación en el idioma extranjero (A2-B1, según la ocupación).

Para el caso particular de los licenciados en educación o futuros docentes, tanto de inglés como de otras áreas, existe la necesidad latente de que sus niveles de dominio sean intermedios o avanzados, según el ciclo escolar en el que ejercerán su profesión, y el tipo de bilingüismo a impartir. Por ejemplo, un profesor de preescolar y primaria requiere un nivel mínimo de B1 o B2 para desarrollar su clase, y un docente de inglés de secundaria o de un área bilingüe (área diferente al inglés que se enseña en inglés) requiere niveles de dominio superior como C1 o C2.

El Marco Común Europeo de Referencia brinda una serie de preguntas que podrían llegar a orientar el principio de pertinencia dentro de la política propuesta (Figura 1):



Fuente: Consejo de Europa, MCER (2001)

De otra parte, para la definición de los principios que caracterizan la política pública, es necesario que estos se encuentren en armonía con las disposiciones constitucionales específicamente sobre el concepto de plurilingüismo. Particularmente, frente al principio de *Evaluación Constante*, es preciso señalar que la conceptualización de este principio es confusa, en tanto no permite identificar el sujeto responsable de realizar la evaluación del proceso enseñanza – aprendizaje ni cuál es el elemento sobre el que se pretende lograr reestructurar su actividad. El desarrollo de este principio debe reconocer la autonomía universitaria de la cual gozan las Instituciones de Educación Superior para definir y



organizar sus labores formativas, académicas y docentes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, en el artículo 69, y en la Ley 30 de 1992, en el artículo 28.

- **Artículo 4°.**

*"Artículo 4°. Bilingüismo como objetivo de la educación superior. Adiciónese un literal nuevo al artículo 6o de la Ley 30 de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:*

*Artículo 6°. Son objetivos de la Educación Superior y de sus instituciones:*

*[...]*

a. *Desarrollar las habilidades comunicativas para leer, comprender, escribir, escuchar, hablar y expresarse correctamente en una segunda lengua."*

En cuanto a la modificación del artículo 6° de la Ley 30 de 1992, en el sentido de adicionar objetivos de la Educación Superior, se hace necesario señalar que lo propuesto no atiende a las garantías constitucionales y al reconocimiento que en la Carta Política se hace de las lenguas de los grupos étnicos. La propuesta que presenta el proyecto de ley desconoce el carácter oficial de las lenguas de los grupos étnicos.

- **Artículo 5°.**

*"Artículo 5°. Bilingüismo en los programas de pregrado. Modifíquese el artículo 9° de la ley 30 de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:*

*Artículo 9°. Los programas de pregrado preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía.*

*También son programas de pregrado aquellos de naturaleza multidisciplinaria conocidos también como estudios de artes liberales, entendiéndose como los estudios generales en ciencias, artes o humanidades, con énfasis en algunas de las disciplinas que hacen parte de dichos campos.*

*Parágrafo. Dada la coyuntura actual del ejercicio de las ocupaciones, profesiones y/o disciplinas de diversa naturaleza de las cuales trata este artículo, los programas de pregrado incorporarán como eje transversal, sistemático, progresivo y gradual la enseñanza en una segunda lengua, siempre basados en los lineamientos establecidos por la Política Pública Nacional de Bilingüismo."*

Respecto al parágrafo que busca incluir el proyecto de ley al artículo 9° de la Ley 30 de 1992, este hace referencia a la "coyuntura actual del ejercicio de las ocupaciones, profesiones y/o disciplinas", expresión que se considera inconveniente incorporar en una disposición legal que tiene carácter de permanencia en el tiempo y que, adicionalmente, no describe cuál es la situación coyuntural que busca abordarse con la modificación normativa.

De otra parte, en relación con la propuesta de incorporar en los programas de pregrado "como eje transversal, sistemático, progresivo y gradual la enseñanza de una segunda lengua", es necesario que, para el proceso de formación, la segunda lengua se aborde en

el contexto plurilingüe y sin que esta se entienda exclusivamente como lengua extranjera “mayoritaria”.

Ahora bien, a diferencia de lo afirmado en la exposición de motivos, la reglamentación del Sistema de Educación Superior sí consagra como requisito de funcionamiento (registro calificado) y de alta calidad (acreditación) de los programas académicos la incorporación de condiciones que favorezcan el desarrollo de una segunda lengua y la definición de estrategias frente a estas habilidades. En este sentido, el artículo 2.5.3.2.3.2.4 del Decreto 1075 de 2015, modificado por el Decreto 1330 de 2019, para efectos de registro calificado dispone lo siguiente:

*“Artículo 2.5.3.2.3.2.4. Aspectos curriculares. La institución deberá diseñar el contenido curricular del programa según el área de conocimiento y en coherencia con las modalidades (presencial, a distancia, virtual, dual u otros desarrollos que combinen e integren las anteriores modalidades), los niveles de formación, su naturaleza jurídica, tipología e identidad institucional. El cual deberá contar, por lo menos con:*

*(...)*

*c) Componentes de interacción: Se refiere a la creación y fortalecimiento de vínculos entre la institución y los diversos actores en pro de la armonización del programa con los contextos locales, regionales y globales; así como, al desarrollo de habilidades en estudiantes y profesores para interrelacionarse. Así mismo, el programa deberá establecer las condiciones que favorezcan la internacionalización del currículo y el desarrollo de una segunda lengua”.*

En materia de acreditación en alta calidad, mediante Acuerdo 02 de 2020, el Consejo Nacional de Educación Superior – CESU, previa recomendación del Consejo Nacional de Acreditación, estableció como factor para la acreditación de programas académicos, la “Interacción con el entorno nacional e internacional”, en los siguientes términos:

*“FACTOR 7. INTERACCIÓN CON EL ENTORNO NACIONAL E INTERNACIONAL. El programa académico deberá, a partir de su tradición y evidente cultura del mejoramiento continuo y de los fines filosóficos, pedagógicos y organizacionales que dan identidad a su comunidad académica, fortalecer procesos de cooperación con otras comunidades, nacionales y extranjeras, para el desarrollo de labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.*

*(...)*

*Característica 33. Habilidades comunicativas en una segunda lengua. El programa académico deberá demostrar el efecto de las estrategias empleadas para el desarrollo de las habilidades en una segunda lengua durante el proceso de formación de los estudiantes y en la interacción con comunidades no hispanohablantes, teniendo en cuenta la diversidad cultural del país”.*

Conforme a este desarrollo reglamentario, es claro que en la actualidad la prestación del servicio público de Educación Superior cuenta con una política definida frente a la formación en una segunda lengua, que respeta la autonomía de las instituciones de educación superior y la diversidad cultural y étnica, y que se desarrolla en coherencia con la diversidad institucional, el contexto de los lugares de desarrollo, los propósitos de

formación y la estructura académico administrativa definida por las Instituciones de Educación Superior.

- **Artículos 6°, 7° y 8°**

**“Artículo 6°. Bilingüismo en las instituciones técnicas profesionales.** Modifíquese el artículo 17 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:

*Artículo 17. Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel. Estas instituciones incorporarán como eje transversal, sistemático, progresivo y gradual la enseñanza en una segunda lengua, siempre basados en los lineamientos establecidos por la Política Pública Nacional de Bilingüismo.”*

**“Artículo 7°. Bilingüismo en las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas.** Modifíquese el artículo 18 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:

*Artículo 18. Son instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización. Estas instituciones incorporarán como eje transversal, sistemático, progresivo y gradual la enseñanza en una segunda lengua, siempre basados en los lineamientos establecidos por la Política Pública Nacional de Bilingüismo.”*

**“Artículo 8°. Bilingüismo en las universidades.** Modifíquese el artículo 19 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:

*Artículo 19. Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional. Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y posdoctorados, de conformidad con la presente ley. Estas instituciones incorporarán como eje transversal, sistemático, progresivo y gradual la enseñanza en una segunda lengua, siempre basados en los lineamientos establecidos por la Política Pública Nacional de Bilingüismo.”*

Con relación a la propuesta de modificar los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 30 de 1992, en orden a que dichas disposiciones incorporen “como eje transversal, sistemático, progresivo y gradual, la enseñanza en una segunda lengua”, es preciso señalar que, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 213 de la Ley 115 de 1992, en el Sistema de Educación Superior en Colombia se identifican cuatro (4) tipos de Instituciones de Educación Superior, según el carácter académico: Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y Universidades. El artículo 213 de la Ley 115 de 1994, además, reconoce a las Instituciones Tecnológicas como Instituciones de Educación Superior en los siguientes términos:

**“Artículo 213. Instituciones tecnológicas.** Las actuales instituciones tecnológicas y las que se reconozcan con arreglo a la ley son instituciones de educación superior.

*Estas instituciones están facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en disciplinas y programas de especialización en sus respectivos campos de acción.*

*A los títulos que expidan por los programas ofrecidos se les antepondrá la denominación de "Técnico Profesional en...", si se refiere a ocupaciones. Si hacen relación a disciplinas académicas, al título se le antepondrá la denominación de "Tecnólogo en...".*

*Las instituciones tecnológicas tendrán un representante en el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, que será escogido de acuerdo con lo dispuesto por el reglamento que expida el Gobierno Nacional.*

*Para todos los efectos de la carrera administrativa se tendrá en cuenta el cargo y el título de tecnólogo.*

*Se deroga el artículo 139 de la Ley 30 de 1992."*

Conforme a lo anterior, es posible advertir que el proyecto de ley excluye a las instituciones tecnológicas y, en este sentido, desarticula un actor del sistema, que, conforme lo registra el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)<sup>1</sup>, representa un total de cuarenta y cinco (45) Instituciones de Educación Superior, ubicadas en diferentes municipios del país.

Ahora bien, en coherencia con lo expuesto sobre el plurilingüismo, es preciso resaltar que en el marco del Sistema Educativo Indígena Propio – SEIP se prevé la creación de instituciones de Educación Superior propias, las cuales, conforme al artículo 70 del Decreto 1075 de 2014, se enmarcan en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y, por lo tanto, su oferta académica se organiza con el cumplimiento de las condiciones de calidad previstas en la Ley 1188 de 2008 y el Decreto 1075 de 2015, y bajo el amparo de los objetivos de la educación indígena propia y del SEIP. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que actualmente se encuentra autorizada como institución de educación superior oficial con carácter académico de universidad, la Universidad Autónoma Indígena Intercultural – UAIIN, con la siguiente oferta académica en educación superior en el nivel de pregrado:

- Revitalización de la madre tierra
- Licenciatura en pedagogías comunitarias
- Licenciatura en pedagogía para la revitalización de lenguas originarias
- Licenciatura en pedagogía de artes y saberes ancestrales
- Tecnología en pedagogía y lingüística aplicada para la revitalización de la lengua nasa
- Tecnología en administración pública especial para los territorios ancestrales indígenas
- Comunicación propia intercultural
- Derecho propio intercultural
- Administración y gestión propia

---

<sup>1</sup> Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES. Consulta de 20 de noviembre de 2021



- Buen vivir comunitario<sup>2</sup>

De acuerdo con lo expuesto, lo propuesto desconoce la existencia de las instituciones tecnológicas establecidas por la Ley 115 de 1994 y el concepto de plurilingüismo desarrollado de conformidad con la Ley 1381 de 2010.

- **Artículo 9.**

*“Artículo 9°. Bilingüismo en las instituciones de educación básica, básica en el ciclo de primaria, básica en el ciclo de secundaria, y media académica. El desarrollo y cumplimiento de los objetivos contemplados en las disposiciones contenidas en los literales ‘g’ del artículo 20, ‘m’ del artículo 21, ‘i’ del artículo 22, ‘h’ del artículo 30, todos de la Ley 115 de 1994, se sujetarán a los lineamientos establecidos por la Política Pública Nacional de Bilingüismo.”*

El alcance de las disposiciones propuestas podría ser subjetivo y afectar las disposiciones técnico-jurídicas de la Ley General de Educación, en términos de alcance, enfoque y pertinencia. No definir directamente estos ajustes en el cuerpo de la iniciativa legislativa puede causar inestabilidad y confusión en el sistema educativo. Dicho esto, algunas de las acciones que se adelantan en esta materia se encuentran contenidas en:

- a) Los lineamientos otorgados por la *Guía 22: Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras* en términos de pertinencia, enfoque y alcance de los niveles de dominio lingüístico propuestos, los cuales han sido el resultado de amplios procesos de consecución técnica y de capacitación de docentes a lo largo de los últimos 12 años a nivel nacional.
- b) Los libros de texto, evaluación de inglés de la prueba Saber 11 y el mismo currículo sugerido de inglés (una evolución y actualización a los mismos estándares publicada entre 2016 y 2017 por el MEN) están basados en la ya mencionada Guía 22. Todos los anteriores están basados en los lineamientos del Marco Común Europeo de Referencia y han sido validados tanto a nivel local como internacional.
- c) La meta progresiva y extensiva de fomentar que los estudiantes de grado 11 logren un nivel B1, el cual, según los estándares básicos de competencias, es el nivel ideal para que cualquier estudiante de grado 11 pueda hacer su transición a las oportunidades laborales, sociales, académicas y culturales que el aprendizaje de una lengua extranjera le puede traer. Este nivel es flexible para aquellas Instituciones que decidan exceder a más altos niveles dadas sus condiciones de intensificación o modelos educativos bilingües (MEN, 2006, Estándares Básicos de Competencias).

- **Artículos 10, 11 y 12.**

*“Artículo 10. Dirección Ejecutora de la Política Pública Nacional de Bilingüismo. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación creará una Dirección Ejecutora para dar cumplimiento a la Política Pública Nacional de Bilingüismo. La cual tendrá como función principal diseñar, formular, crear las estrategias de implementación, realizar el seguimiento, las recomendaciones pertinentes y sugerir los cambios necesarios a la PPNB. Sus conceptos serán de carácter vinculante.”*

---

<sup>2</sup> Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES. Consulta de 20 de noviembre de 2021

**“Artículo 11. Conformación de la Dirección Ejecutora de la Política Pública de Bilingüismo.** *estará integrada por el:*

- a) Director de calidad para la educación preescolar, básica y media.
- b) Director de calidad para la educación superior.
- c) Jefe de la oficina de cooperación y asuntos internacionales del ministerio de educación nacional.”

**“Artículo 12. Funciones de la Dirección.** *Son funciones de la Dirección:*

1. *Establecer los lineamientos que van a regir la PPNB siguiendo los parámetros establecidos por la presente ley.*
2. *Elaborar el Plan Quinquenal de la PPNB, donde se establecerán sus metas, objetivos, lineamientos, métodos, y demás aspectos concernientes al diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de la PPNB.*
3. *Definir los parámetros técnicos de calidad para todos los programas de formación en idiomas.*
4. *Establecer los métodos, indicadores e índices de evaluación de la PPNB a corto, mediano y largo plazo.*
5. *Presentar propuestas al Ministro de Educación Nacional para tramitar o participar de iniciativas legislativas en torno a la PPNB y afines.*
6. *Definir los mecanismos de ajuste de la PPNB en virtud de los métodos de evaluación definidos por la Comisión a corto, mediano y largo plazo.*
7. *Analizar los resultados obtenidos en las distintas pruebas de dominio de una segunda lengua por parte de los estudiantes de los diferentes niveles de educación en Colombia de manera periódica para derivar de ellos conclusiones que sirvan de insumo para la retroalimentación tanto del Plan Quinquenal de la PPNB como de la Política en sí misma.*
8. *Determinar las condiciones de certificación de calidad para las instituciones de formación en una segunda lengua.*
9. *Determinar los criterios mínimos de funcionamiento de los programas de formación en una segunda lengua en coordinación con las instituciones académicas.*
10. *Crear el mecanismo por medio del cual los entes territoriales reportarán las necesidades, los progresos, los avances, y la evaluación de la implementación de la PPNB en sus territorios.*
11. *Crear las estrategias necesarias para capacitar a todos los docentes del país en una segunda lengua, así como fortalecer las competencias de los docentes que imparten el conocimiento en una segunda lengua.*
12. *Definir los parámetros técnicos para el funcionamiento, certificación de calidad y otros aspectos relevantes para la PPNB de los establecimientos educativos dedicados exclusivamente a la enseñanza de otros idiomas, denominados como programas de formación para el trabajo en el área de idiomas.*
14. *(SIC) Las demás que defina la ley.”*

El artículo 10 atribuye a la dirección, como función principal, hacer seguimiento, emitir recomendaciones y sugerir cambios necesarios a la política pública. Todas estas funciones tienen una asignación de competencia en diferentes disposiciones constitucionales y legales, como desarrollo de la facultad legislativa o reglamentaria, lo cual impediría que fuera una dirección la que las desarrollara, e incluso sería igualmente inviable que tal órgano cumpliera dichas funciones a través de la emisión de conceptos a las respectivas entidades competentes o al Gobierno Nacional, toda vez que, conforme al carácter vinculante que les atribuye el artículo 10, se estaría limitando la capacidad reglamentaria que la ley ha otorgado al Gobierno Nacional.

Los numerales 3 y 9 del artículo 12 asignan a la dirección ejecutora las funciones de “definir los parámetros técnicos de calidad para los programas de formación en idiomas” y “determinar los criterios mínimos de funcionamiento de los programas de formación en una segunda lengua en coordinación con las instituciones académicas”, las cuales se encuentran en cabeza del legislador o del Gobierno nacional como competencia reglamentaria.

Si bien el proyecto de ley no precisa lo que debe entenderse por “programas de formación en idiomas”, es decir, si se está haciendo referencia a programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, o a contenidos curriculares dentro de los planes de estudio de los programas académicos de Educación Superior, para ambos contextos existen las siguientes disposiciones legales:

- a) La Educación Superior es definida por la Ley 30 de 1992 como un servicio público y, en ese sentido, por mandato expreso del numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, su regulación está a cargo del Legislador. En este sentido, el hecho de que esta materia sea objeto de reserva legal supone que el Legislador no puede delegar en el Gobierno Nacional ni en una Dirección Ejecutora su desarrollo primario. Conforme lo ha expuesto la Corte Constitucional en las sentencias C-782 de 2017 y C-829 de 2010, la definición de criterios, parámetros o condiciones de calidad para la oferta de programas académicos de Educación Superior, por tratarse de un servicio público, debe realizarse mediante ley de la República y, a partir de allí, es el Gobierno Nacional el llamado a ejercer la facultad reglamentaria, tal como se evidencia en el contenido de la Ley 1188 de 2008 y su posterior reglamentación compilada en el Decreto 1075 de 2015.

El ejercicio de la función legislativa no puede atentar contra la garantía constitucional de la autonomía universitaria, en el sentido de que a través de parámetros de calidad se interfiera en los contenidos de los programas y en las actividades académicas que deberán desarrollarse para el logro de los propósitos formativos. En ese sentido, es claro que, en materia de Educación Superior, la delegación a una dirección ejecutora para la definición de parámetros técnicos de calidad desconoce la reserva legal de la materia y la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional:

*“Son, entonces, de acuerdo con la ley, las instituciones universitarias las que deciden qué, cómo y para qué enseñan. Lo que la ley exige es que, en ejercicio de esas potestades, propias de su autonomía, las universidades se sometan a unas pautas y a unos criterios fijados por la ley y reglamentados por el gobierno con el objeto de asegurar la calidad de los programas de educación superior que se ofrezcan al público”. (...) En ese contexto, es competencia del legislador establecer los límites a la libertad de acción que, en ejercicio de la autonomía universitaria, se le reconoce a las universidades públicas y privadas, sin que tales límites, que se orientan, entre otros objetivos, a asegurar la calidad de la educación, a fijar el marco de la función de inspección y vigilancia del Estado y a velar por la efectiva prestación del servicio público educativo, puedan tenerse como una obstrucción a la autonomía, mientras se mantengan en el ámbito de la garantía institucional constitucionalmente consagrada”.*

*“Así, es la ley la que señala que, como condición para ofrecer un programa académico de educación superior, es preciso obtener un registro calificado como instrumento de aseguramiento de la calidad, y es la misma ley la que fija las condiciones que deberán cumplir los programas y las instituciones con miras a obtener ese registro. De este modo, tal como se precisó en la Sentencia C-132 de 2008, la competencia reglamentaria del ejecutivo se circunscribe a aspectos físicos e instrumentales, objetivamente medibles, en función de las condiciones específicas previstas en la misma Ley 1188 de 2008. Es claro que dicha competencia reglamentaria no puede exceder los límites señalados en la ley y que, en todo caso, la definición de las características de los programas y la fijación de sus elementos generales mínimos, no podrán versar sobre los contenidos académicos, ni tener incidencia en la orientación filosófica de los docentes o los procesos de enseñanza”.*

3

Por lo anterior, es claro que, en materia de Educación Superior, la delegación a una dirección ejecutora para la definición de parámetros técnicos de calidad desconoce la reserva legal de la materia y la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional.

- b) Si los numerales 3 y 9 del artículo 12 del proyecto de ley hacen referencia a los programas de formación académica en idiomas, propios de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, la delegación para la definición de parámetros técnicos de calidad tampoco podría realizarse en una dirección ejecutora, en tanto que el artículo 42 de la Ley 115 de 1994 establece que “la creación, organización y funcionamiento de programas de establecimientos de educación no formal<sup>4</sup> y la expedición de certificados de aptitud ocupacional, se regirá por la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional”.

Asimismo, la Ley 1064 de 2006, por medio de la cual se reemplazó la denominación de educación no formal por la de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, prevé en su artículo 3° que el “Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y procedimientos que deberán cumplir las Instituciones y programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano con el fin de obtener la Acreditación”. Y, de manera específica, para los programas de formación en idiomas, el artículo 38 de la Ley 115 de 1994, modificado por la Ley 1651 de 2013, dispone que las instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano que decidan ofrecer programas de idiomas deberán obtener la certificación en gestión de calidad, de la institución y del programa a ofertar, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos establecidos en las normas jurídicas vigentes para el desarrollo de programas en este nivel de formación.

De conformidad con los preceptos legales que determinan la competencia reglamentaria del Gobierno Nacional para fijar requisitos, procedimientos y certificaciones, entre otros, no podría delegarse en una comisión asesora o dirección ejecutora la función de definir parámetros técnicos de calidad. Tal como se ha hecho referencia, el rol de dicho ente no podría superar la emisión de conceptos de recomendación sobre las temáticas que se plantean en el proyecto de ley, sin que estos adquieran el carácter de vinculantes. Incluso, el proyecto de ley no precisa cuál es la diferencia entre “parámetros técnicos de

---

<sup>3</sup> Sentencia C-829/10.

<sup>4</sup> La Ley 1064 de 2006 en su artículo 1 dispuso reemplazar la denominación de Educación no formal contenida en la Ley General de Educación y en el Decreto Reglamentario 114 de 1996 por Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.



calidad” y la “certificación en gestión de calidad” sobre la que versa la Ley 1651 de 2013, por lo que, de ser diferentes requisitos, los programas de formación en idiomas de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano se verían abocados a cumplir con un doble requisito de calidad para su funcionamiento.

El numeral 8 del artículo 12 asigna a la Dirección Ejecutora la función de “determinar las condiciones de certificación de calidad para las instituciones de formación en una segunda lengua”. Al igual que la función del numeral 3, no es posible establecer en el proyecto de ley si se hace referencia a Instituciones de Educación Superior o a Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Sin embargo, para efectos de condiciones de “certificación de calidad” de estos dos tipos de instituciones, el constituyente y legislador han realizado los correspondientes desarrollos, delegando la función reglamentaria al Gobierno Nacional, así:

- a) Para la prestación del servicio público de Educación Superior, la Constitución Política de Colombia en su artículo 68 establece que los particulares podrán fundar establecimientos educativos y la ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. A partir de este mandato constitucional, la Ley 30 de 1992 en los artículos 57 y siguientes establece el régimen especial de las Instituciones de Educación Superior estatales y oficiales, precisando los requisitos generales para su creación. En los artículos 96 y siguientes, se regula el reconocimiento de personería jurídica de Instituciones de Educación Superior privadas y los requisitos para su aprobación. Conforme a esta regulación, el Gobierno Nacional reglamentó el trámite de reconocimiento de personería jurídica a través del Decreto 1478 de 1994, compilado en el Decreto 1075 de 2015.

En este sentido, las Instituciones de Educación Superior cuentan con un marco regulatorio constitucional, legal y reglamentario que determina su creación y funcionamiento, y por lo tanto, garantiza las condiciones de calidad para la prestación del servicio público educativo. Para la oferta de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, la personería jurídica de las Instituciones de Educación Superior se homologa a la licencia de funcionamiento de las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, tal como lo establece el artículo 2.6.3.2 del Decreto 1075 de 2015, por lo que no es necesario un certificado de calidad adicional que las habilite como oferentes de dicho nivel educativo.

Adicionalmente, las Instituciones de Educación Superior cuentan con un marco legal y reglamentario que define la acreditación en alta calidad. Es así como en el artículo 53 de la Ley 30 de 1992 se crea el Sistema Nacional de Acreditación “*cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos*”. Este sistema se encuentra reglamentado en el Decreto 843 de 2020, que modificó el Decreto 1075 de 2015, y en el Acuerdo 02 de 2020 del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), que define el modelo de acreditación en alta calidad.

- b) De otra parte, las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, en atención a lo dispuesto en la Ley 1064 de 2006, la Ley 1651 de 2013 y el Decreto 4904 de 2009, compilado en el Decreto 1075 de 2015, cuentan

con un marco regulatorio que determina los criterios de calidad para poder ofrecer programas de formación académica en idiomas, es decir, estas instituciones se habilitan para la oferta de programas con la licencia de funcionamiento y la posterior obtención del registro del programa en la Secretaría de Educación que corresponda.

Sin embargo, si de lo que se trata es de regular certificaciones de calidad para la educación para el trabajo, se debe tener en cuenta que, a través del Decreto 2020 de 2006, compilado en el Decreto 1072 de 2015, se organizó el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo y definió en el numeral 4 del artículo 2.2.6.2.1.1, en el sentido que la “certificación de calidad de la formación para el trabajo” es *“el acto mediante el cual un organismo de tercera parte, conforme se define en este capítulo, verifica y avala el cumplimiento de las normas técnicas de calidad de formación para el trabajo por parte de los programas e instituciones”*.

Asimismo, en el numeral 7 del artículo citado, se define la “norma técnica de calidad de formación para el trabajo” como el *“documento establecido por consenso y aprobado por un organismo reconocido, que suministra, para uso común y repetido, reglas, directrices y características para las actividades o sus resultados, encaminados al logro del grado óptimo de orden en un contexto dado. Las normas técnicas se deben basar en los resultados consolidados de la ciencia, la tecnología y la experiencia y sus objetivos deben ser los beneficios óptimos para la comunidad, conforme lo define el Decreto número 2269 de 1993, y las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan, en el contexto de la formación para el trabajo.”*

Por lo tanto, en conformidad con las disposiciones que reglamentan el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo, el ente que busca crearse a través del proyecto de ley podría emitir recomendaciones y participar en la construcción de normas técnicas de calidad, pero no sería el órgano competente para “determinar las condiciones de la certificación de calidad de instituciones de formación en una segunda lengua” ni de “los programas de formación en idiomas”. Es preciso que las normas técnicas de calidad para la formación en idiomas se expidan y apliquen en el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo, cuya reglamentación se encuentra desarrollada en los artículos 2.2.6.2.1.1 al 2.2.6.2.1.14 del Decreto 1072 de 2015.

Las consideraciones descritas en este literal b) resultan igualmente aplicables para la función que el proyecto de ley establece en el numeral 12 del artículo 12, en la medida en que esta disposición busca que la comisión asesora defina los parámetros para el funcionamiento y certificación de calidad de las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, cuya oferta se concentra en la enseñanza de idiomas.

El numeral 10 del artículo 12 asigna a la comisión asesora la función de “crear el mecanismo por medio del cual los entes territoriales reportarán las necesidades, los progresos, los avances, y la evaluación de la implementación de la PPNB en sus territorios”. Al respecto, vale la pena destacar que, si esta función busca derivar algún efecto sobre la oferta académica en educación superior que incorpora en su estructura curricular la enseñanza de un idioma o lengua, el enfoque territorial que se describe en el artículo 22 del proyecto de ley no podría tener aplicación, como quiera que la

inspección y vigilancia sobre la educación superior la realiza el Ministerio de Educación Nacional, sin que las instituciones de educación superior tengan el deber de efectuar reportes o realizar registros ante las Secretarías de Educación territoriales sobre este tipo de oferta. Las Instituciones de Educación Superior están obligadas a realizar registro o a informar la oferta ante las Secretarías de Educación, cuando se trata de programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano de formación académica en idiomas, tal como se establece en parágrafo del artículo 2.6.4.6 del Decreto 1075 de 2015.

***“Artículo 2.6.4.6. Registro de los programas. Para ofrecer y desarrollar un programa de educación para el trabajo y el desarrollo humano, la institución prestadora del servicio educativo debe contar con el respectivo registro.***

*El registro es el reconocimiento que mediante acto administrativo hace la secretaría de educación de la entidad territorial certificada del cumplimiento de los requisitos básicos para el funcionamiento adecuado de un programa de educación para el trabajo y el desarrollo humano.*

*Corresponde a cada secretaría de educación ingresar en el Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, SIET, los programas a los que se les haya otorgado el registro.*

***Parágrafo. Los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano en el área de idiomas ofrecidos por las instituciones de educación superior, requieren del registro de que trata este Título. Las instituciones de educación superior que hayan obtenido certificación de alta calidad no requerirán llevar a cabo este procedimiento, sin embargo deberán informar a la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada del lugar donde se ofrece y desarrolla el programa, con el fin de que esta realice el registro correspondiente en el Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, SIET.***

*Los programas de idiomas ofrecidos por las instituciones de educación superior dentro de la estructura curricular de sus programas de educación superior, no requerirán registro alguno”.*

De acuerdo con lo expuesto, las funciones establecidas no serían las que realmente desempeñaría el ente, puesto que conforme a lo señalado en el proyecto, al mismo le compete la definición de parámetros, indicadores, condiciones de certificación de calidad, criterios mínimos de funcionamiento de programas, mecanismos de actuación de las entidades territoriales, estrategias de capacitación de docentes y parámetros técnicos de funcionamiento de las instituciones educativas, entre otros.

De otra parte, no se precisa el concepto de programas de formación de idiomas, porque no se establece con claridad si se relaciona a programas de Educación Superior o programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

A propósito de la integración de la Comisión Asesora ahora Dirección Ejecutora conviene considerar lo siguiente:

- La representación de las Instituciones de Educación Superior, consagrada en el literal e) desconoce la tipología de Instituciones de Educación Superior establecida en el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 y en el artículo 213 de la Ley 115 de 1992, esto es, cuatro (4) tipos de instituciones según el carácter académico: Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y Universidades. Asimismo, se desconoce que, conforme al artículo 23 de la Ley 30 de 1992, según su origen, todas las Instituciones de Educación Superior, y no solo las universidades, se clasifican en estatales u oficiales, privadas y de economía solidaria; e igualmente el proyecto de ley confunde las instituciones técnicas profesionales y las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, sin que quede claro de cuál de estos dos tipos de instituciones se espera la representación en la comisión asesora.
- Respecto de la representación de expertos académicos en procesos de bilingüismo literal, la referencia al campo de las humanidades establecida en el literal g) deja por fuera de una posible participación a los licenciados, cuyo campo de educación y formación detallado es las Ciencias de la Educación, conforme a la *“Clasificación Internacional Normalizada de la Educación – Campos de educación y formación adaptada para Colombia, CINE-F 2013 A.C.”*.
- En cuanto a la representación del literal i), es preciso señalar que en las comunidades afrodescendientes y en las comunidades de los pueblos indígenas se encuentran en uso una gran diversidad de lenguas, por lo que la composición de un organismo de este tipo debería contar con la participación de al menos un representante de las comunidades afrodescendientes y un representante de las comunidades de los pueblos indígenas, del pueblo Rrom o gitano y de la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, debido al uso de la lengua romaní y de las lenguas criollas, respectivamente.

La normativa en esta materia debe preservar, garantizar y articular los parámetros generales de descentralización, autonomía institucional y sus derivados, los cuales garantizan la oferta educativa dentro del Sistema Educativo. La ruta intersectorial de bilingüismo y plurilingüismo además debe permitir identificar necesidades, oportunidades de formación y oportunidades socio-ocupacionales, académicas y culturales del aprendizaje de segundas lenguas y lenguas extranjeras.

En el numeral 8 del artículo, “Determinar las condiciones de certificación de calidad para las instituciones de formación en una segunda lengua”, no es claro el tipo de institución a la que hace referencia o si se refiere a todos los niveles educativos -preescolar, básica, media y superior- y si se incluyen los procesos de formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

En el numeral 9 del artículo, “Determinar los criterios mínimos de funcionamiento de los programas de formación en una segunda lengua en coordinación con las instituciones académicas”, no se establece si se refiere únicamente a Educación Superior o formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Lo anterior, dado que los instrumentos de política pública para materializar lo mencionado variarían al igual que sus alcances.



Respecto del numeral 11, que se refiere a “Crear las estrategias necesarias para capacitar a todos los docentes del país en una segunda lengua, así como fortalecer las competencias de los docentes que imparten el conocimiento en una segunda lengua”, se señala que una propuesta de dicha naturaleza debe comprender la un análisis del impacto fiscal que podría traer esta estrategia de desarrollo profesional docente, con respecto a las necesidades, oportunidades del sector educativo en torno al desarrollo integral de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Finalmente, esta política deberá establecer la fuente de financiación de varias actividades expuestas en el presente artículo que van más allá del ejercicio de reunión y direccionamiento del ente. Particularmente, en la emisión de orientaciones, lineamientos y otros documentos se requiere realizar procesos de levantamiento de información, análisis de datos, formulación, concepto técnico, entre otros, que requieren de fuentes de financiamiento para poder ser contratadas y ejecutadas. Si bien el Ministerio de Educación Nacional, a partir de lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo en términos de indicadores, distribuye sus recursos de inversión para la ejecución de acciones de fortalecimiento de bilingüismo y plurilingüismo en el sector educativo, al ser esta una política intersectorial, que va más allá del sector educativo, se requiere distinguir cómo se operarán estas acciones que no son de ejecución directa del Ministerio de Educación Nacional.

#### **Facultad para modificar la estructura administrativa**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, e inciso segundo del artículo 154 ibidem, se establece que la modificación de la estructura de la administración pública del nivel nacional es competencia del Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional.

Es decir, que, por regla general, el proyecto de ley por medio del cual se pretenda modificar (crear, suprimir, escindir, fusionar, liquidar) entidades públicas que conformen la estructura administrativa del nivel nacional, tal y como se busca con el proyecto de ley en sus artículos 10, 11 y 12, materia de estudio, debe impulsarse exclusivamente a iniciativa del Gobierno Nacional y, en consecuencia, no puede tener iniciativa en el Legislativo.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que la iniciativa del Proyecto de Ley 62 de 2022 Cámara es de iniciativa del Congreso de la República, se considera relevante analizar la viabilidad jurídica de estos artículos, ya que se observa que no se ajustan a las disposiciones del artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, que señala:

*“ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

*Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.*

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado". Negrilla y subrayas fuera del texto.*

En este caso, la aplicación del artículo 154 de la Constitución Política se refiere a lo dispuesto en el numeral 7 de artículo 150 de la misma Carta:

*"ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:  
(...)*

*7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.* Negrilla y subrayas fuera del texto.

La misma Constitución dispone de manera clara y específica la competencia exclusiva del Gobierno Nacional respecto a la iniciativa de creación, supresión o fusión de la Administración Nacional.

Así las cosas, la creación de la una Dirección Ejecutora de la Política Pública de Bilingüismo corresponde a una iniciativa privativa del Gobierno Nacional, asignada directamente por la Constitución al Ejecutivo como responsable del diseño y ejecución de las políticas públicas y de la satisfacción de la función administrativa, siendo reservada al Gobierno Nacional la facultad de tomar las decisiones sobre la categoría, cantidad y tipo de organismos que se requieran, de acuerdo con criterios de planeación para el desempeño eficiente de las potestades a su cargo, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 7 de la Constitución.

- **Artículo 13.**

*"Artículo 13°. Norma Técnica para los programas de formación en idiomas. La Dirección Ejecutora de la Política Pública Nacional de Bilingüismo definirá los parámetros técnicos de calidad para todos los programas de formación en idiomas, teniendo en cuenta lo estipulado en la presente ley. Una vez definidos, el Ministerio de Educación Nacional a través del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC adoptará tales parámetros técnicos por medio de una Norma Técnica Colombiana.*

*Parágrafo Primero. El proceso de formulación, diseño, y aplicación de la Norma Técnica para los programas de formación en idiomas del que trata este artículo deberá concluirse en máximo 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.*

*Parágrafo Segundo. Una vez adoptada la nueva Norma Técnica para los programas de formación en idiomas, queda inmediatamente sin validez y vigencia la Norma Técnica Colombiana NTC5580."*

Comoquiera que en esta disposición se establece la competencia de la comisión asesora ahora dirección ejecutora para la definición de los parámetros técnicos de calidad para todos los programas de formación en idiomas, se reiteran los argumentos desarrollados frente a los artículos 10 y 12 del proyecto de ley, con relación a la posible afectación de funciones y competencias de algunas entidades del Estado.

De otra parte, y a pesar de que por el contenido del artículo se puede inferir que la "norma técnica" que busca sustituir a la Norma Técnica Colombiana NTC5580 tiene aplicación exclusiva sobre los programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano de formación académica en idiomas, no queda claro en este artículo ni en el artículo 16 qué incidencia tendría en los programas de Educación Superior de pregrado, cuando la formación en idiomas se contemple como parte de su estructura curricular, y no de programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano que gocen de registro en el Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET).

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional ya es un organismo normalizador reconocido por el Icontec y que la norma técnica de calidad NTC5580 cuenta con validez para la certificación de calidad de los programas de idiomas que se ofrecen en las IETDH. Actualmente, la Ley 1651 de 2013, Ley del Bilingüismo, obligó a la certificación de calidad de las IETDH y sus programas de idiomas, tratándose de 793 IETDH y 440 programas certificados en calidad bajo esta norma. En este contexto, el Ministerio de Educación Nacional llama la atención sobre las posibles implicaciones financieras y de prestación del servicio que tendría el parágrafo 2 del artículo, siendo así que su aplicación no contempla una transición a la nueva norma propuesta y no tiene en cuenta la posibilidad de realizar una actualización de la norma técnica de calidad NTC5580, lo cual no implicaría la derogatoria de la misma.

Del mismo modo, no se precisa en el cuerpo del proyecto de ley si se trata de Educación Superior, Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano o programas que se incluyen dentro del sistema educativo en Educación Preescolar, Básica y Media, para lo que se deberá evitar la duplicidad de la actual normativa.

- **Artículo 14.**

*"Artículo 14°. Lineamientos generales para la nueva Norma Técnica. La Dirección tendrá en cuenta para la formulación, diseño y aplicación de la nueva Norma Técnica de la que trata el artículo anterior los siguientes lineamientos generales:*

*a. Los estudiantes de los programas de formación en idiomas serán considerados en su integridad como personas activas parte del proceso de formación en una segunda lengua, no como clientes.*

*b. El proceso de formación en una segunda lengua será gradual, progresivo, teniendo en cuenta las necesidades, expectativas, desigualdades existentes en el proceso de formación, y otras características que hacen de cada estudiante un sujeto de aprendizaje individual en medio de un proceso de formación social.*

*c. El proceso de formación en una segunda lengua será preferencialmente en idioma inglés. Sin embargo, el estudiante tendrá libertad en formarse en la segunda lengua de su preferencia, sea mayoritaria o minoritaria, y las instituciones deberán respetar esa decisión."*

A través de tres postulados, el proyecto de ley describe los lineamientos que deberán ser tenidos en cuenta para el diseño de la nueva norma técnica que defina los parámetros de calidad de los programas de formación en idiomas.

- El lineamiento descrito en el literal a) busca evitar que en una nueva norma técnica de calidad se haga referencia al estudiante como “cliente”, tal como se encuentra consignado en un aparte de la NTC 5580. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las normas técnicas de calidad no regulan la prestación del servicio público de Educación Superior o de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. La descripción de los propósitos de formación y la conceptualización de los actores de cada uno de los sistemas se encuentran previstos en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan cada nivel educativo.
- El lineamiento del literal b), contiene expresiones que pueden denotar tratamientos discriminatorios, resulta contradictorio con los lineamientos específicos para las Instituciones de Educación Superior previstos en el artículo 16 del proyecto de ley, en la medida en que si el proceso de formación debe ser gradual, progresivo y coherente con las necesidades, expectativas y tiempos de aprendizaje de cada estudiante, no sería posible exigir un único estándar como nivel de dominio de una segunda lengua para todos los programas de pregrado, sin consideración alguna del contexto y características del entorno territorial.
- El lineamiento del literal c) se encuentra en contradicción con el reconocimiento oficial de la pluralidad de lenguas de los grupos étnicos, así como la autonomía de las Instituciones de Educación Superior y los intereses propios de los estudiantes. De otra parte, en este lineamiento se hace referencia a lenguas mayoritarias y minoritarias, sin embargo, el proyecto de ley no define qué son lenguas minoritarias. La propuesta normativa debería identificar y discriminar del nivel educativo y tipo de oferta educativa o de institución educativa a la que se hace referencia.

Adicionalmente, en los numerales a, b y c del artículo se deben revisar los conceptos de “segunda lengua” y “lengua extranjera”.

Se debe evaluar el impacto fiscal que incurriría en educación pública abrir el campo de opciones de la lengua extranjera. De igual forma, se debe tener en cuenta el principio de autonomía institucional previsto por la Ley General de Educación, 115 de 1994.

Es crucial que cada institución educativa defina, a través de su Proyecto Educativo Institucional (PEI), las lenguas a ofertar según la pertinencia identificada como parte de las necesidades educativas que dan pie a su visión y misión educativas. Lo anterior, siendo fieles al concepto de pertinencia expuesto en este análisis.

De igual forma, se debe distinguir si se refiere a segunda lengua o lengua extranjera, si se tienen en cuenta las definiciones ya descritas.

- **Artículo 15.**



**“Artículo 15°. Lineamientos para las Instituciones de Educación Superior.** Las instituciones de educación superior, como parte importante e íntegra de la ejecución, diseño, aplicación, evaluación y retroalimentación de la PPNB, seguirán los siguientes lineamientos tras la entrada en vigencia de la presente ley, con el fin de homogenizar el proceso de bilingüismo en todo el territorio nacional:

a. Siguiendo el principio de gradualidad y entendiendo el nivel actual de competencias desarrolladas por los estudiantes de Básica Secundaria y Media Vocacional en una segunda lengua, las instituciones de educación superior no podrán interrumpir el proceso académico de sus estudiantes por motivo de algún requisito de certificación en una segunda lengua. Por tanto, no podrán exigir requisitos parciales de segunda lengua obligatorios hasta tanto la Comisión Asesora para la Política Pública Nacional de Bilingüismo no lo estime conveniente. Para ello, la Comisión establecerá los indicadores mínimos a cumplir con base en los exámenes de Estado (Saber 11 - ICFES) y pruebas de admisión a instituciones de educación superior para exigir una certificación de segunda lengua en medio del curso de un pregrado, programa técnico o tecnológico.

b. Durante los siguientes tres años a la entrada en vigencia de la presente ley los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior deberán presentar como requisito de grado la certificación de competencias en una segunda lengua así: nivel B1 o B2 para idioma inglés, nivel A2 o B1 para otras lenguas mayoritarias y minoritarias, teniendo en cuenta el MCERL; las instituciones de educación superior ajustarán sus reglamentos internos para adoptar esta medida y serán estas quienes definan los diversos mecanismos para que los estudiantes puedan certificar cualquiera de los niveles acá prescritos. La Dirección Ejecutora establecerá los indicadores mínimos a cumplir para aumentar el nivel de dicho requisito y los tiempos para ello.

c. Las instituciones de educación superior mediante sus direcciones de Idiomas, establecerán los métodos de evaluación de competencias en un segundo idioma para egresados, con el fin de integrarlos al proceso de bilingüismo.

d. Las instituciones de Educación Superior definirán los criterios de evaluación de los avances del proceso de bilingüismo de sus estudiantes y así mismo adoptarán las medidas necesarias para cumplir con las metas establecidas por la Dirección Ejecutora en el Plan Quinquenal de la PPNB.

e. Las instituciones de educación superior adoptarán diferentes mecanismos para que los estudiantes cumplan con los requisitos de segunda lengua.

f. Las instituciones de educación superior crearán departamentos de traducción como apoyo a las distintas actividades académicas que desarrollan sus estudiantes.

g. Las instituciones de educación superior establecerán los mecanismos necesarios para ajustar las pruebas de admisión en el componente de dominio en una segunda lengua a las exigencias contenidas en el MCERL, la Norma Técnica Colombiana expedida en virtud de la presente ley y los lineamientos establecidos por la Comisión Asesora de la PPNB.

**Parágrafo primero.** Los estudiantes que actualmente estén cursando algún programa de educación superior y que ya hayan cumplido las disposiciones del literal “b” para programas con enfoque internacional del presente artículo no deberán volver a presentar un nuevo examen o certificación. Las instituciones de educación superior homologarán el certificado presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley como requisito de grado.”

La propuesta de fijación de lineamientos aplicables a las Instituciones de Educación Superior contradice el principio de la autonomía universitaria que prevé el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y reglamenta la Ley 30 de 1992, por cuanto los propósitos de homogenización que allí se contemplan podrían desconocer la competencia de las IES para definir y organizar sus labores académicas.

Ahora bien, en cuanto a la medida que busca imponer a las Instituciones de Educación Superior la prohibición de incluir en el plan general de estudios, a título de requisito, el desarrollo de un determinado número de niveles de aprendizaje de un idioma, esta cartera ministerial considera que contradice el principio de autonomía universitaria, de la cual son titulares las Instituciones de Educación Superior por mandato constitucional, en la medida en que limita la acción de definir y organizar las labores formativas.

El lineamiento podría estar orientado a que, de incorporarse un requisito en un momento preciso del desarrollo del plan general de estudios, la Institución de Educación Superior garantice que brindará al estudiante —mediante los contenidos curriculares del programa— las herramientas necesarias para adquirir las competencias requeridas a título de requisito, sin perjuicio de permitir también, a través de otros medios, la certificación de un determinado nivel de dominio de una lengua.

Por su parte, los resultados de los estudiantes en las pruebas Saber 11 son un indicador que, tanto a nivel de registro calificado como de acreditación en alta calidad, deben analizar las Instituciones de Educación Superior para la definición del perfil de ingreso, de los contenidos curriculares del programa y del perfil del egresado, razón por la cual no debe constituirse en un factor que determine la imposición de una medida restrictiva para la organización de las actividades académicas de los programas de pregrado.

En cuanto a los lineamientos de los literales b) y c), es preciso reiterar que la definición de un nivel de dominio específico para los programas académicos de pregrado, sin consideración alguna del contexto de la formación en los niveles de básica secundaria y media, de las características de los territorios y de la suficiencia de personal docente, entre otros factores, no solo desconoce la autonomía universitaria, sino que atenta contra los derechos de los estudiantes que iniciaron un programa académico con unas condiciones diferentes, pudiendo derivar en altos índices de deserción.

El diseño de una política pública debe partir del estudio multifactorial, que incorpore los diferentes perfiles socioocupacionales y las características propias de cada territorio en el que hay oferta de educación superior, de tal forma que las Instituciones de Educación Superior puedan contar con elementos objetivos para la formulación de sus programas académicos, los cuales sean susceptibles de seguimiento y evaluación por parte del Ministerio de Educación Nacional en los trámites de registro calificado y acreditación en alta calidad. Asimismo, imponer la modificación de estatutos o reglamentos internos, con el propósito de incorporar requisitos de graduación, desconoce la garantía a la autonomía universitaria, tal como se ha expuesto en este documento.

El lineamiento previsto en el literal g) desconoce el principio de autonomía universitaria, por cuanto impone un tipo específico de organización académico-administrativa para soportar el aprendizaje de una segunda lengua. La Ley 1188 de 2008 en su artículo 2

establece como condición de calidad de carácter institucional para el otorgamiento y renovación del registro calificado de los programas académicos en todos los niveles de formación, “la existencia de una estructura administrativa y académica flexible, ágil y eficiente, al servicio de la misión de las instituciones de educación superior”.

Por lo anterior, corresponde a las Instituciones de Educación Superior definir de manera autónoma la organización académica y administrativa que garantice el cumplimiento del Proyecto Educativo Institucional y de los propósitos de formación de cada uno de los programas académicos que le han sido autorizados.

El lineamiento previsto en el literal h) desconoce el principio de autonomía universitaria, por cuanto impone a las Instituciones de Educación Superior la adopción de políticas específicas para la admisión de sus estudiantes. De conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 1188 de 2008, para el otorgamiento y renovación del registro calificado de los programas académicos en todos los niveles de formación, la Institución de Educación Superior debe cumplir con “el establecimiento de adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, en donde se garantice la escogencia por méritos y se impida cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social”. Por lo anterior, corresponde a las Instituciones de Educación Superior, en coherencia con su misión, identidad, carácter académico y lugar de desarrollo, establecer de manera autónoma los mecanismos de selección y admisión de sus estudiantes.

- **Artículo 16.**

***“Artículo 16. Lineamientos para las Instituciones de Educación Básica, Básica Primaria, Básica Secundaria y Media. Las instituciones de Educación Básica, Básica Primaria, Básica Secundaria y Media seguirán los siguientes lineamientos con el fin de homogenizar el proceso de bilingüismo a nivel nacional:***

***a) La Dirección Ejecutora definirá los criterios de calidad dentro de la nueva Norma Técnica para los docentes que impartan la asignatura en una segunda lengua en las instituciones de Educación Básica, Básica Primaria, Básica Secundaria y Media. Una vez definidos, las instituciones deberán adoptar dichos criterios.***

***b) Las instituciones de Educación Básica, Básica Primaria, Básica Secundaria y Media, oficiales y no oficiales, adoptarán dentro de sus Proyectos Educativos Institucionales los métodos, índices, indicadores, metas, logros y objetivos del proceso de enseñanza en una segunda lengua, como parte integral del mismo, siempre en armonía con las disposiciones adoptadas por la Dirección Ejecutora la PPNB. La institución que no cuente con los recursos recibirá ayuda del Gobierno nacional para la implementación los métodos, índices, indicadores, metas, logros y objetivos que garanticen la enseñanza de una segunda lengua.***

***c) Las instituciones de Educación Básica, Básica Primaria, Básica Secundaria y Media definirán los criterios de evaluación de los avances del proceso de bilingüismo de sus estudiantes y así mismo adoptarán las medidas necesarias para cumplir con las metas establecidas por la Comisión Asesora en el Plan Quinquenal de la PPNB.***

***d) Las instituciones que se encuentren inmersas en un proceso de bilingüismo gradual, escalonado y progresivo a la entrada en vigencia de la presente ley no podrán interrumpir la ejecución del contrato de trabajo de los docentes que no cuenten con la certificación requerida del dominio en una segunda lengua, así mismo, la no obtención de una certificación en una segunda lengua por parte de un docente con contrato a término fijo no***

*podrá ser argumento para la no renovación del mismo. En su lugar, las instituciones educativas en conjunto con la Dirección Ejecutora crearán las estrategias necesarias para lograr que los docentes que aún no cuenten con la certificación del dominio en una segunda lengua lo obtengan en el menor periodo de tiempo posible, con el fin de velar por la protección de la estabilidad laboral de estos docentes."*

En el literal a), no especifica si se trata de instituciones educativas oficiales o privadas, dado que el régimen y los instrumentos de política educativa son diferentes.

Resulta también indispensable que propuestas en este sentido respeten la autonomía institucional y brinden rutas, enfoques y alcances variables y pertinentes con la misión y visión de cada IE.

- **Artículo 17.**

*"Artículo 17. Bilingüismo en los Exámenes de Estado. El ICFES adoptará para los exámenes de Estado, tanto los que evalúan la calidad en la educación Básica Primaria, Básica Secundaria y Media como los que evalúan la calidad de la educación en los programas técnicos, tecnológicos y profesionales, en lo concerniente al componente de dominio en una segunda lengua, los estándares e indicadores contenidos en el MCERL. Parágrafo Primero. La Dirección Ejecutora evaluará la posibilidad de implementar un mecanismo de evaluación para todos los docentes que impartan cátedras en los distintos niveles de educación en una segunda lengua con el fin de garantizar la calidad de la enseñanza en una segunda lengua, a través de la evaluación de los índices e indicadores que arrojen estos mecanismos de evaluación."*

Para empezar, es importante tener en cuenta que, actualmente, en Educación Preescolar, Básica y Media los Estándares Básicos de Competencias están articulados desde 2006 con el Marco Común Europeo de Referencia y brindan las orientaciones de "qué" evaluar en las pruebas Saber.

La experiencia de adaptación de los referenciales del Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas en los estándares demostró que, si bien el marco establece los criterios de dominio comunicativo, éstos requieren ser adaptados al contexto de las ocupaciones, profesiones y proyectos de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y su proceso debe ser participativo, dadas las características de autonomía y descentralización del sistema educativo, lo que tiene repercusiones frente a los enfoques, principios y aproximaciones pedagógicas. Lo recomendable en este caso es la adaptación no la adopción del Marco Común Europeo de Referencia, en virtud de los principios de pertinencia y plurilingüismo anteriormente expuestos.

- **Artículo 18.**

*"Artículo 18. Programas de Crédito para formación en una segunda lengua. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional por conducto de la Dirección Ejecutora a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) creará en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley un programa de créditos para estudios en segunda lengua dentro del territorio nacional con las siguientes características:*



- a) *El crédito para estudios en una segunda lengua tendrá 0% de interés a corto, mediano o largo plazo, al interior del país o en el exterior, a elección del estudiante, en concordancia con las directrices expedidas por el ICETEX.*
- b) *El crédito solo será aplicable para instituciones con certificación de calidad para estudios en una segunda lengua otorgada según los parámetros establecidos por la Dirección Ejecutora para la Política Pública Nacional de Bilingüismo.*
- c) *El crédito será aplicable para estudios en la segunda lengua a elección del estudiante. En ningún caso se podrá predeterminar la elección de la lengua a estudiar.*
- d) *No habrá condicionamientos socioeconómicos de ninguna índole para impedir el otorgamiento del crédito más que la demostración de los requisitos mínimos que determine el Ministerio para acceder a tales recursos.*
- e) *El crédito también integrará el costo del examen de certificación final de dominio en una segunda lengua. Será un solo examen el que se pueda costear con el crédito otorgado, examen definido por la institución en la que el estudiante se esté formando en una segunda lengua. Dicho examen será de clasificación y no de aprobación de nivel."*

El artículo dispone la creación de un programa de créditos sin identificar si los recursos que harán posible tal iniciativa provendrán del Gobierno Nacional o serán con cargo a los recursos propios del ICETEX, precisión indispensable de cara a acometer los estudios técnicos y financieros tendientes a identificar si el programa puede ser sostenible en el tiempo y, de ser así, su alcance y condiciones.

De igual manera, la iniciativa prevé en el literal a) del mismo artículo que el programa de crédito tendrá una tasa de interés del cero por ciento (0%) sin importar el plazo de amortización del crédito y sin tomar en consideración que deja abierta la posibilidad de que el crédito se tome en el exterior, ámbito que supone, en principio, un costo mayor de financiación y que, además, debe ser objeto de aclaración, por cuanto los artículos precedentes refieren que el ámbito de aplicación de la política se predica de los programas de enseñanza en las instituciones de educación en el país en todos los niveles de formación.

Como puede observarse, ni la iniciativa ni su exposición de motivos identifican los costos de la medida propuesta ni las fuentes de recursos que solventarán el programa de créditos a tasa del cero por ciento (0%). Se trata, entonces, de un análisis clave de cara a entender cómo se pretende hacer que dicho programa sea efectivo y sostenible en el tiempo.

En suma, en criterio de esta entidad, lo advertido configura razón suficiente para que se encuentre un potencial vicio de procedimiento en el trámite de la iniciativa, tal como lo refiere la Corte Constitucional en Sentencia C-1197 de 2008, en la que puntualmente refiere:

"(...)10. Si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, en la forma indicada en la mencionada disposición, haciendo caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, habida cuenta de que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior."

La propuesta de artículo analizada no contempló el análisis de impacto fiscal en la forma prevista en el inciso segundo del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y, por esa razón, no identificó ni las fuentes de los recursos ni sustentó cómo hacer sostenible en el tiempo la línea de crédito a tasa cero (0%) que pretende crear y, por tanto, no se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

- **Artículo 19.**

*“Artículo 19. Becas para la formación en una segunda lengua. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional tendrá la potestad de crear un Programa Nacional de Becas para la formación en una segunda lengua que tendrá los siguientes criterios:*

*a) Priorización por condición socioeconómica: Solo podrán aplicar estudiantes que demuestren tras un estudio socioeconómico efectuado por el comité de becas para la formación en una segunda lengua la necesidad de contar con los recursos provenientes de este programa de becas. Los criterios socio-económicos de acceso al programa serán definidos por el comité de becas.*

*b) Número de becas: el Comité de Becas determinará el número de becas a otorgar anualmente dependiendo de los recursos destinados para este programa por parte del Ministerio de Educación Nacional.*

*c) Contenido de las becas: Las becas integrarán el valor tanto del programa completo de formación en una segunda lengua como el examen internacional para certificar el nivel adquirido.*

*d) Continuidad en el programa: el estudiante que acceda a la beca otorgada no podrá renunciar al programa, so pena de reintegrar el valor completo de los recursos destinados por parte del Programa de Becas para su formación. Por ende, toda beca otorgada y aceptada deberá terminar con la certificación del dominio en una segunda lengua, en el nivel determinado en las condiciones de aceptación de la beca.”*

Respecto a lo propuesto en el artículo, esta cartera comparte y celebra todas aquellas iniciativas que propendan porque todos los actores del sistema educativo nacional participen y contribuyan en el propósito de ayudar a los estudiantes colombianos, sin distinción alguna, permitiéndoles cumplir totalmente su proyecto educativo y afianzarlo hacia niveles de formación más especializados.

Ahora bien, realizada la revisión de la propuesta, esta cartera se permite manifestar que la iniciativa no cuenta con un capítulo relacionado sobre el impacto fiscal, en el cual se determinen los recursos que permitan materializar la propuesta de la iniciativa. En este sentido, es necesario tener en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los proyectos de ley deben incluir un análisis del impacto fiscal, además de determinar la fuente de ingresos adicional para dar cumplimiento a lo propuesto.

De otra parte, es necesario precisar que los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a las estrategias de financiación a la demanda de Educación Superior que están a cargo del Ministerio de Educación Nacional tienen por objeto beneficiar a la mayor cantidad de estudiantes de sectores vulnerables en todo el territorio nacional. Por lo tanto, la implementación del fondo que propone el proyecto de ley podría afectar la sostenibilidad financiera de las estrategias que actualmente ejecuta el Ministerio de Educación Nacional, ya que el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la entidad está

comprometida plenamente con los costos que implican la financiación actual y futura de los actuales y nuevos beneficiarios de las estrategias desarrolladas por esta cartera.

- **Artículo 20.**

***"Artículo 20. Registro Nacional de Certificaciones en Dominio de Segunda Lengua y de instituciones de formación en idiomas. La Dirección Ejecutora creará dentro del Plan Quinquenal un mecanismo para registrar el resultado-certificado de todos los exámenes que las instituciones certificadas de calidad para la formación de una segunda lengua apliquen y las pruebas realizadas por todas las instituciones de educación nacional en todos los niveles. Este registro será de conocimiento público, y únicamente para fines estadísticos y de control del avance de la PPNB por parte de la Dirección Ejecutora.***

***Así mismo la Dirección creará dentro del Plan Quinquenal un mecanismo para registrar a todas las instituciones particulares que contengan programas de formación en idiomas. Este registro deberá permitir realizar un seguimiento a la calidad de la formación ofrecida en esas instituciones a partir de índices e indicadores claros de los resultados que sus estudiantes obtengan en diferentes pruebas que apliquen para certificar los conocimientos adquiridos.***

***Parágrafo. La Dirección establecerá un estándar de calidad para estas instituciones que contengan programas de formación en idiomas y de esta manera podrá determinar otorgar un sello de calidad a las instituciones que obtengan determinados resultados iguales o superiores a ese estándar establecido. De ninguna manera el incumplimiento de este estándar podrá derivar en sanciones para estas instituciones."***

Respecto a lo propuesto, es necesario llamar la atención sobre la falta de orientación acerca de cuáles serían los exámenes a evaluar. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que la puesta en marcha de lo propuesto implicaría unos costos para esta cartera sin que se dispongan nuevos recursos que permitan materializar lo planteado. En esa medida, el artículo iría en contravía de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que indica que las iniciativas legislativas deben incluir un análisis del impacto fiscal, además de determinar la fuente de ingresos adicional para dar cumplimiento a lo propuesto.

Por otra parte, y en relación con los programas de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH) de idiomas que ofertan las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (IETDH) y las Instituciones de Educación Superior (IES), es necesario tener en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional ya es un organismo normalizador reconocido por el ICONTEC y, que la norma técnica de calidad NTC5580 ya cuenta con validez para la certificación de calidad de los programas de idiomas que se ofrecen en función de la ETDH. Actualmente, la Ley 1651 de 2013 (Ley del Bilingüismo), obligó a la certificación de calidad de las IETDH y sus programas de idiomas, tratándose de 793 IETDH y 440 programas certificados en calidad bajo esta norma. En este sentido, certificación de calidad ya se encuentra vigente a través de norma técnica de calidad.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional emitió la Resolución 10835 de 2021 "por la cual se publica la lista de exámenes estandarizados para la certificación del nivel de dominio lingüístico y se deroga la Resolución 12730 de 2017".

### III. CONSIDERACIONES FISCALES

El objeto de este proyecto de ley incluido en su artículo 1° configura el marco institucional y normativo de la Política Pública Nacional de Bilingüismo (PPNB), modifica las normas existentes al respecto y crea criterios “homogéneos” para todos los programas de educación superior asociados a la formación para la enseñanza y el aprendizaje de una segunda lengua. Todo el análisis de los artículos presentado tiene profundas implicaciones fiscales que no fueron definidas en el articulado.

Respecto del desarrollo de la política propuesta, es necesario que se tenga en cuenta que la mayoría de las competencias de las entidades territoriales en materia de educación están claramente definidas y se financian con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones. Por esto, resulta indispensable que se incluyan explícitamente las competencias que van a desarrollar las entidades y la forma como se van a financiar.

También resulta necesario que se consideren los recursos y las fuentes de los que provienen para el desarrollo de las actividades contempladas, como por ejemplo los destinados a fomentar la cualificación del personal del sector, las que impliquen la creación de cargos en las plantas viabilizadas de las Entidades Territoriales Certificadas en educación.

Otra implicación fiscal derivada de la creación de una nueva institucionalidad es que la nueva Dirección Ejecutora acarrea gastos adicionales al sector educativo y genera nuevos gastos de funcionamiento o de inversión en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, que no están contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En relación con los artículos 18, 19 y 20 que establecen la creación de créditos, de un fondo de becas y de un marco de cualificaciones, se señala que los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Ministerio de Educación Nacional se encuentran destinados a financiar la demanda de educación superior buscan beneficiar a la mayor cantidad de estudiantes de sectores vulnerables de todo el país. Por lo tanto, el mandato que refieren los artículos afecta la sostenibilidad financiera de las estrategias que en la actualidad ejecuta esta cartera ministerial. Nuevamente, en este punto no se identifican las fuentes de los recursos para financiar la propuesta ni la sustentación de cómo hacer sostenible en el tiempo el impacto fiscal en la forma prevista en el inciso segundo del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Así las cosas, una vez revisado el proyecto de ley, el Ministerio de Educación Nacional observa que este no incluye un análisis del impacto fiscal que permita inferir la fuente de financiación de las actividades propuestas que demanden un cálculo presupuestal. Lo anterior, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de los que tratan el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007 indicó que los informes de impacto fiscal “constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República (...)”.



En ese contexto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-315 de 2008 concluyó: “un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”. En tal sentido, es importante que este cuente expresamente con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que contenga el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del proyecto, pues en los términos de la Sentencia C-490 de 2011:

“Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.”

#### IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las funciones asignadas mediante Decreto Nacional 5012 de 2009, recomienda, de manera respetuosa, no continuar con el trámite de la iniciativa. Continuar con el trámite legislativo en los términos propuestos resultaría inconveniente para el sector educación por las razones expuestas y que a continuación se resumen:

- La iniciativa se orienta en su totalidad hacia el aprendizaje de inglés o lenguas extranjeras, lo que limita a los estudiantes a ser usuarios de más de una lengua extranjera y vulnera el principio de la pluralidad y variedad de lenguas.
- Respecto al espíritu del objeto —y del articulado— de “homogeneizar” todos los programas de educación, básica, media y superior, la iniciativa no tuvo en cuenta los avances del sector educativo en materia de competencias comunicativas y en los métodos de formación en lenguas extranjeras y segundas lenguas, que son heterogéneos, y pone en peligro el principio de autonomía para las instituciones educativas establecido por la Ley 115 de 1994 (General de Educación) y la regulación de la Educación Superior (Ley 30 de 1992).
- En las consideraciones jurídicas y técnicas de este concepto se presenta un exhaustivo análisis que señala una nutrida batería de estrategias derivadas de la Política Pública Nacional de Bilingüismo (PPNB) que no deberían ser desconocidas por el legislador, así como los avances que introdujo la Ley 1381 de 2010 —sobre Lenguas de los grupos étnicos de Colombia y plurilingüismo—, la Ley 1651 de 2013 —sobre Bilingüismo—, la PPNB como tal, los lineamientos de la *Guía 22 del Ministerio sobre Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras*, así como la Norma Técnica Colombiana NTC5580 sobre programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano de formación académica en idiomas.
- Algunos de los artículos propuestos, tal como lo señala el análisis precedente, contravienen el principio de autonomía universitaria que prevé el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, dado

que son las Instituciones de Educación Superior las que definen y organizan sus labores académicas.

- Acorde con las funciones del Ministerio de Educación Nacional, y las asignadas a las entidades territoriales, no le corresponde a esta entidad prescribir el currículo para el país. Por el contrario, la Ley General de Educación atiende a una estructura lógica dirigida a desarrollar conocimientos, destrezas y competencias de los educandos, e integrado por componentes definidos por la propia ley y otros contemplados en los proyectos educativos institucionales (PEI). Esto, en virtud del principio de autonomía escolar y de acuerdo con las necesidades particulares de cada establecimiento educativo y de su contexto.
- Así mismo, se considera que el presente proyecto de ley hace un uso no discriminado de los conceptos básicos de primera, segunda lengua, lengua extranjera, lenguas nativas, lengua oficial y lenguas vehiculares. Estos conceptos son esenciales para la definición de una política lingüística.
- Por otro lado, no se prioriza un concepto de pertinencia en toda la política que dé cuenta del tipo, enfoque y alcance del bilingüismo o plurilingüismo requerido en el contexto cultural, social, académico y económico del país.
- De acuerdo con la normativa constitucional y legal, así como con la jurisprudencia relacionada con la modificación de la estructura del Estado colombiano, se tiene que la creación, modificación de entidades o la creación de una dirección dentro de un ministerio corresponden a iniciativas legislativas de competencia privativa del Gobierno Nacional, so pena de su inconstitucionalidad cuando son presentadas por otras ramas del poder público como la legislativa, con lo cual el facultado para activar el trámite legislativo para la creación de una Dirección Técnica para la Política Pública Nacional de Bilingüismo es el Gobierno Nacional.
- No se establece el impacto fiscal ni la fuente de financiación de asumir procesos de diagnóstico, formación y certificación de los docentes de todas las áreas y niveles educativos.
- No se tiene en cuenta el carácter intersectorial del bilingüismo y el plurilingüismo en el país, por lo que la política se reduce a la emisión de lineamientos técnico-pedagógicos que se asume no existen y en varios casos ya están incorporados a través de varios instrumentos de política pública.
- No se incluye la participación de organizaciones de carácter social, económico y cultural que desarrollan y lideran iniciativas de bilingüismo y plurilingüismo.