

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-023152
Bogotá D.C., 30 de abril de 2024 16:49

Honorable Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Bogotá D.C.,

Asunto: Comentarios al texto propuesto para ponencia en segundo debate al Proyecto de Ley 62 de 2022 Cámara “*Por medio del cual se crea la Política Pública Nacional en Bilingüismo (PPNB) y se dictan otras disposiciones*”.

Radicado entrada
No. Expediente 17563/2024/OFI

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para ponencia en segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, 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 generales para los programas de educación superior en términos de formación para la enseñanza y el aprendizaje de una segunda lengua.*”²

Para el efecto, la iniciativa propone (i) incluir al bilingüismo como uno de los objetivos de la educación superior; (ii) establecer lineamientos y disposiciones especiales respecto del bilingüismo en programas de pregrado, instituciones técnicas profesionales, universitarias o escuelas tecnológicas y en instituciones de educación básica, para primaria, secundaria y media académica; (iii) crear la Dirección Ejecutora de la política pública de Bilingüismo en cabeza del Ministerio de Educación Nacional; (iv) establecer un programa de créditos para estudios en segunda lengua dentro del territorio nacional y un programa de becas para la formación en una segunda lengua; (v) crear un mecanismo para registrar las instituciones que contengan programas de formación en idiomas; (vi) disponer que cada entidad territorial podrá crear por medio de su respectiva secretaría de educación una Dirección Local Ejecutora para la Política

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

² Gaceta del Congreso de la República No. 793 de 2023. Página 28.

Continuación oficio

Pública Nacional de Bilingüismo; y (vii) diseñar una estrategia de enseñanza y aprendizaje en una segunda lengua para todos los funcionarios públicos de Estado.

En primera medida, resulta necesario que el proyecto de ley unifique el alcance de la política pública nacional de bilingüismo, toda vez que el artículo 1 se plantea la educación superior, sin incluir los niveles de preescolar, básica y media, mientras que los artículos 9, 11, 16 y 17 vinculan directamente estos niveles dentro de la iniciativa. En todo caso, es importante mencionar que mediante la Ley 1651 de 2013³ se introdujeron modificaciones a la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) relativas al bilingüismo en los niveles de preescolar, básica, media y la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

En lo que respecta al artículo 10, se propone la creación de la Dirección Ejecutora de la Política Pública Nacional de Bilingüismo, frente a lo cual resulta necesario que el Ministerio de Educación Nacional evalúe si las competencias que le asignaría la ley a dicha Dirección Ejecutora podrían implicar costos para el financiamiento de equipos de apoyo, recursos tecnológicos, entre otros.

A este respecto, es preciso recordar que la Ley 2276 de 2022⁴ consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, requisitos indispensables para establecer la respectiva viabilidad presupuestal por parte de esta Cartera. Norma que es replicada en el proyecto de ley recientemente aprobado en Congreso de la República, que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal 2024⁵.

En similar sentido, se deben tener en cuenta las Directivas Presidenciales que determinan que solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno, evento en el que requerirá aval de la Presidencia de la República.

En otro aspecto, el literal b) del artículo 16 determina, respecto a los lineamientos que deberán seguir las instituciones de educación básica, básica primaria, básica secundaria y media, que *“(...) en caso de que la institución no cuente con los recursos recibirá ayuda del Gobierno nacional para la implementación de los métodos, índices, indicadores, metas, logros y objetivos que garanticen la enseñanza de una segunda lengua.”*

³ Por medio de la cual se modifican los artículos 13, 20, 21, 22, 30 y 38 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones-ley de bilingüismo.

⁴ Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023.

⁵ Proyecto de Ley No. 57 de 2023 Cámara – 79 de 2023 Senado *“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2024”*. Gaceta 1620 de 2023.

Continuación oficio

Al respecto, es necesario que el Ministerio de Educación Nacional establezca si la medida puede dar lugar a costos adicionales a cargo de la Nación, que a su vez representen un impacto a las finanzas públicas del orden nacional y territorial, toda vez que los recursos para el funcionamiento de los establecimientos educativos oficiales de estos niveles son cubiertos de parte de la Nación con la participación correspondiente a educación del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, los cuales son una bolsa única de recursos calculados de acuerdo a los parámetros establecidos en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y en tal sentido, en caso de generarse un costo agregado dicha bolsa no aumentaría y se generaría una presión adicional. Por lo anterior, los recursos tendrían que distribuirse entre más obligaciones a su cargo, o recurrir a otras fuentes adicionales de financiación, que no están especificados en la iniciativa.

Por su parte, el párrafo del artículo 17 propone la implementación de un mecanismo de evaluación para todos los docentes que impartan cátedras en los distintos niveles de educación en una segunda lengua. Esta propuesta no se encuentra articulada con los diferentes estatutos docentes, definidos mediante los Decretos 2277 de 1979, 1278 de 2002 y 804 de 1995, que rigen la carrera docente en los niveles de preescolar, básica y media y definen particularidades sobre la evaluación de dicho personal; la propuesta tampoco tiene presente la autonomía que tienen las Instituciones de Educación Superior, definida en la Ley 30 de 1992, para evaluar a su personal docente.

Sobre programas de crédito, el artículo 18 propone que el ICETEX creará un programa para estudios en segunda lengua dentro del territorio nacional, sobre lo cual es menester resaltar que dicha entidad ya cuenta con líneas especiales para el perfeccionamiento de idiomas en el exterior, o para posgrados de formación en lenguas extranjeras. No obstante, en caso de que la iniciativa busque incluir recursos del Presupuesto General de la Nación para el financiamiento del pretendido esquema, es necesario poner de presente que los recursos para el fomento de la educación superior son apropiados en el Presupuesto General de la Nación de manera global al Ministerio de Educación Nacional, y es dicha entidad la que en virtud de la autonomía presupuestal que le confiere el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y como cabeza del Sector, a quien corresponde priorizar los recursos que considere pertinentes para el ICETEX, de suerte que tendría que ser realizado en el marco de las apropiaciones establecidas en el Presupuesto General de la Nación y en todo caso, no podría generar erogaciones adicionales en las entidades responsables por su ejecución.

En similar sentido, el artículo 19 del proyecto determina que el Gobierno Nacional tendrá la potestad para crear un Programa Nacional de Becas para la formación en segunda lengua, lo que en principio no tendría efectos presupuestales inmediatos en los términos potestativos que está planteado; sin embargo, su desarrollo estaría supeditado a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo del sector involucrado.

Por otra parte, el artículo 20 señala como una de las funciones de la Dirección Ejecutora, la creación de un Registro Nacional de Certificaciones en Dominio de Segunda Lengua y de Instituciones de Formación en Idiomas, sobre lo cual sería necesario evaluar si podría ser

Continuación oficio

asumido o articulado con las herramientas con que cuentan actualmente las entidades en aras de evitar costos adicionales, pues en caso contrario y tomando como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la creación de cada sistema de información podría implicar alrededor de **\$16.368 millones**⁶, sin contar con las erogaciones para su mantenimiento. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2023 se han destinado alrededor de **\$6.023 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Sin perjuicio de lo expresado hasta acá, es pertinente recordar que, el diseño e implementación de políticas públicas, así como su inspección y vigilancia en el ámbito nacional corresponde a los Ministerios de conformidad con el artículo 58 de la Ley 489 de 1988, entidades que tienen como objetivos primordiales *“(…) la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”*, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Así mismo, todos los proyectos sobre el particular que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de estas, de acuerdo con el inciso 1° del artículo 208 Constitucional, en el que se establece que *“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”*.

En este orden de ideas, de hacerse ley el proyecto, el gasto que esta propuesta generaría tendría que estar supeditado a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. A este respecto, cabe señalar que, de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁷, corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que lo conforman⁸, para lo cual tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto. En todo caso, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones⁹.

⁶ Proyecto del PGN denominado: “DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2023.

⁷ Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

⁸ Artículo 47. Decreto 111 de 1996.

⁹ Artículo 39. Decreto 111 de 1996.

Continuación oficio

Sobre este punto, el proyecto podría implicar costos fiscales que podrían exceder las apropiaciones al respecto en el Presupuesto General de la Nación y que en dado caso no estarían previstos en las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector. Es por lo anterior que resulta necesario que los autores y ponentes de cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁰, que establece todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento¹¹.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JAIRO ALONSO BAUTISTA

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público (E)
DGPPN/DAF/OAJ

Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: María Camila Pérez Medina

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario General de la Cámara de Representantes.

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Mediante Sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, por incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del PL y iii) su fuente de financiación.

Firmado digitalmente por: JAIRO ALONSO BAUTISTA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO