



1-0010

Bogotá D.C.

Doctor
Orlando Aníbal Guerra de La Rosa
Secretario General
comision.septima@camara.gov.co
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto de Ley número 318 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones”

Doctor Aníbal Guerra de la Rosa, cordial saludo:

De manera atenta se ponen en consideración de los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes los siguientes aportes del SENA al informe de ponencia primer debate al proyecto de ley número 318 de 2021 Cámara con el fin de que sean valorados, analizados y resueltos durante su trámite legislativo.

Dirección General
Calle 57 No. 8-69, Bogotá, D.C. - PBX (57 1) 5461500
www.sena.edu.co
SENAComunica



Certificado No. SC-CER33681-1
Certificado No. CO-SC-CER33681-1



La iniciativa legislativa tiene como objeto establecer medidas en todo el territorio nacional para la protección de las personas en el flagelo de la prostitución; procurando acceso a la salud y dignidad laboral en el fomento de áreas que eviten la vulneración de los derechos humanos, estableciendo que en Colombia el ejercicio de esta actividad sexual en ningún caso constituye trabajo ni actividad comercial y no será promovida por ninguna persona, entidad pública o privada, medio de comunicación, tipo o figura contractual y se crea el fondo de ayuda para la salida de las personas en el flagelo de la prostitución adscrito al Ministerio de Trabajo.

A su vez el artículo 4 del proyecto de ley crea de manera permanente el comité interinstitucional de prevención del flagelo de la prostitución y restitución en su salud y al campo laboral adscrito a la Presidencia de la República como comité consultivo para el Gobierno Nacional y ente coordinador de las acciones que se desarrollen para prevenir el flagelo de la prostitución y apoyar en la restitución de las personas al campo laboral y atención en salud.

De igual manera el precitado comité debe formular y generar una política pública que responda a la realidad del flagelo de la prostitución y determinar todas las herramientas interinstitucionales para que las personas salgan de esta situación y puedan acceder a la salud, acceso laboral, trabajo y atención prioritaria frente a la ocurrencia de delitos en medio de este flagelo y que amenacen o retrasen la salida de las personas de esta actividad.

Además, en el artículo 5, se establece la composición del comité, como miembros entre otros el Ministro de Trabajo y el Departamento de la prosperidad social.

Ahora bien, revisado el Concepto del Departamento de la Prosperidad Social, publicado por la Cámara de Representantes, se pide la inclusión del SENA como miembro del comité interinstitucional de prevención del flagelo de la prostitución y restitución en su salud y al campo laboral, sin embargo se considera que la entidad no debe ser parte del precitado comité en razón a que el Ministerio del Trabajo tiene la competencia de establecer la política pública respecto al campo laboral, tal como lo dispone el Decreto 4108 de 2011, *Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.* artículo 1, que prevé:

“Son objetivos del Ministerio del Trabajo la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente, a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales. El Ministerio de Trabajo fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones.” (Negrilla y cursiva fuera de texto.)



Por otra parte, el artículo 9 del informe de ponencia primer debate al proyecto de ley, este dispone:

“Artículo 9.- Beneficios. A los empleadores que contraten a personas que hayan salido del flagelo de la prostitución, serán beneficiarios de lo contemplado en el artículo 189 de la Ley 115 de 1994. Las empresas podrán deducir anualmente de su renta gravable, hasta el 130% de los gastos por salarios y prestaciones sociales dichos trabajadores, adicionales a los previstos legalmente, en programas de formación profesional previamente aprobados por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Parágrafo primero: A su vez, las empresas que no contemplen la posibilidad de su contratación, podrán ser beneficiarios del descuento sobre la renta del 25% del valor donado contemplado en la Ley 1819 de 2016, mediante donaciones al Fondo Nacional para la salida del flagelo de la prostitución.

Parágrafo segundo: Las empresas o entidades que opten por esta opción deberán crear una medida de salvaguarda del habeas data de las personas salidas de este flagelo y salvaguardar la reserva en esta información.

Parágrafo tercero: El Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, a través del Ministerio de la Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), diseñará programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el auto sostenimiento de las personas en estado de prostitución”

Al respecto, el artículo 189 de la Ley 115 de 1994, señala:

“ARTÍCULO 189.- Deducción por programas de aprendices. Los empleadores podrán deducir anualmente de su renta gravable, hasta el 130% de los gastos por salarios y prestaciones sociales de los trabajadores contratados como aprendices, adicionales a los previstos legalmente, en programas de formación profesional previamente aprobados por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.”

Por lo anterior se considera que dicha disposición prevista en el inciso primer del artículo 9, hace parte la población objeto del proyecto de ley por lo que no es necesario reproducir una normatividad que ya lo contempla.

En cuanto a lo dispuesto para las empresas para deducir de sus rentas gravables hasta el 130 % de los gastos por salarios y prestaciones sociales de los trabajadores, adicionales a los previstos en los programas de formación profesional previamente aprobados por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se debe revisar la redacción del texto porque no existe una conexión entre el incentivo y los programas de formación profesional aprobados por el SENA, el artículo no es claro.

Por otro lado, el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política dispone que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, de ahí que es necesario que el Gobierno Nacional



coadyuve esta iniciativa legislativa so pena de resultar contraria a lo dispuesto en esta norma constitucional.

La Corte Constitucional en Sentencia C-932/09, expediente OP-123, sobre exención tributaria e iniciativa legislativa del Gobierno sostuvo que “ (...) *En relación con este tema, la Corte, a partir de una interpretación amplia y flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones parlamentarias, ha considerado que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y su participación activa en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2° del artículo 154 Superior. (...) “En esta medida, ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno Nacional y éste no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.* (Negrilla y Subrayas fuera de texto)

Además, la Ley 819 de 2003 en el artículo 7 determina que cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para este propósito se debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generadas para el financiamiento de dicho costo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitir concepto del proyecto de ley durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

Por lo anterior y al revisar la exposición de motivos, no se contempla en ella el análisis del beneficio tributario estipulado en el inciso primero del artículo 9 del proyecto de ley, así como tampoco se observa que exista concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito público que avale la iniciativa legislativa.

En cuanto al Parágrafo tercero del artículo 9 del proyecto de ley, este señala que “El Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, a través del Ministerio de la Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), diseñará programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el auto sostenimiento de las personas en estado de prostitución”, al respecto es menester señalar que el Ministerio del Trabajo tiene la competencia en la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; que incluyen programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano.

El SENA a través de los servicios de intermediación laboral que se prestan por la Agencia Pública de Empleo, impacta la reconfiguración laboral y dignificación personal, al brindar nuevas alternativas de empleabilidad y al orientar su acceso a la oferta de formación profesional o de emprendimiento.



Con SENA Emprende Rural por su parte, se impacta la empleabilidad en ocupaciones rurales, con la formación en competencias técnico-operativas en el ámbito rural, promoviendo la generación de ingresos, la empleabilidad y el emprendimiento rural a través del desarrollo de capacidades, así como la creación y fortalecimiento de las iniciativas productivas rurales con enfoque comunitario.

El programa SER (SENA Emprende Rural) es incluyente en su atención y no determina el servicio en ninguna condición particular, siempre y cuando este dentro de la población objetivo que se maneja: Jóvenes rurales entre 15 y 28 años, Población rural vulnerable sin límite de edad y Pequeños y medianos productores agropecuarios.

En la forma como se encuentra redactado el párrafo, se pasa al SENA una competencia que es principalmente del Ministerio de Trabajo. La Entidad puede acompañar desde la oferta anteriormente descrita, pero no tiene el alcance en su misionalidad para diseñar programas y proyectos para la generación de empleo rural o urbano dirigidos a personas en estado de prostitución.

Además, por la población objeto del proyecto de ley, el desarrollo de un programa de generación de empleo requiere la participación de diferentes actores como los entes territoriales (con sus secretarías de desarrollo económico, de la mujer, orientaciones sexuales e identidad de género), gremios empresariales y del Ministerio de Trabajo.

En consecuencia, solicitamos se excluya la responsabilidad de la Entidad, toda vez que, dentro de su misionalidad no se encuentra la de diseñar “programas y proyectos especiales para la generación de empleo.”

De otro lado, el artículo 10 de la iniciativa legislativa, se establece:

“Artículo 10.-Medidas de formación. El Ministerio de Educación deberá tomar las medidas necesarias para la prevención y sensibilización del flagelo de la prostitución y sobre el perjuicio de esta actividad en todas las edades. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, dará prioridad y facilidad para el acceso a aquellas personas en situación de prostitución que salen de este ejercicio, a sus programas de formación y capacitación.

Parágrafo primero. - El Ministerio de Educación, en ejercicio de su competencia, adoptará las medidas establecidas en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 con el objetivo de asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las personas en situación de prostitución, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago.

Parágrafo segundo. - El Ministerio de Educación Nacional diseñará un programa de asignación de becas.”

Al respecto, el artículo 54 de la Constitución Política, establece como obligación del Estado y de los empleadores: “ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. (...)” y





por disposición de la Ley 119 de 1994, la entidad tiene como misión cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

Por lo tanto, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA organiza, desarrolla, administra y ejecuta programas de formación profesional integral con base en las necesidades sociales y del sector productivo sin existir desigualdad o preferencia para su ingreso. Además, para ingresar a la oferta de la entidad se deben presentar prueba de ingreso y cumplir con los requisitos de admisión e inscripción del programa respectivo.

De otro lado, el artículo 13 de la Constitución Política, señala que todas las personas nacen libre e iguales ante la Ley y gozan de los mismos derechos y a su vez, la Corte Constitucional en sentencia C-588 de noviembre 12 de 1992, Expediente D-068, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, señaló que **“El legislador está obligado a instituir normas objetivas de aplicación común a los destinatarios de las leyes, sin concebir criterios de distinción que representen concesiones inmerecidas a favor de algunos o trato peyorativo respecto de otros. Las diferencias que se introduzcan deben estar inspiradas, bien en la realización del propósito constitucional de la igualdad real, o en el desarrollo de los postulados de la justicia distributiva”** (Subrayas fuera de texto)

En consecuencia, no es viable para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA dar prioridad y facilidad para el acceso a aquellas personas en situación de prostitución que salen de este ejercicio, a sus programas de formación y capacitación, ya que se crea un sesgo legal y preferencial frente a la demanda social de las poblaciones vulnerables del país y genera desigualdad con relación a los demás que requieren de los servicios de la entidad.

En este sentido la Dirección de formación profesional del SENA solicita se modifique la redacción del texto así:

Artículo 10.- *Medidas de formación. El Ministerio de Educación deberá tomar las medidas necesarias para la prevención y sensibilización del flagelo de la prostitución y sobre el perjuicio de esta actividad en todas las edades. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, podrá disponer de un catálogo de formación amplio donde cualquier colombiano pueda acceder al programa de formación de su preferencia previo cumplimiento requisitos de ingreso.*

Parágrafo primero. - *El Ministerio de Educación, en ejercicio de su competencia, adoptará las medidas establecidas en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 con el objetivo de asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las personas en situación de prostitución, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago.*



Parágrafo segundo. - *El Ministerio de Educación Nacional diseñará un programa de asignación de becas.*”

Finalmente, solicitamos de manera respetuosa se tengan en cuenta las anteriores consideraciones en la discusión y trámite del proyecto de ley que nos ocupa.

Cordial saludo,

Óscar Julián Castaño Barreto
Director Jurídico

VBo. Martha Bibiana Lozano Medina, Coordinadora Grupo conceptos Jurídicos y Producción Normativa

Copia: H.R. Jairo Giovany Cristancho Tarache, jairo.cristancho@camara.gov.co, H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano, carlos.acosta@camara.gov.co. H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, jairo.cristo@camara.gov.co, presidente Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

NIS: 2021-02-317611

Concepto técnico: Dirección Empleo y Trabajo – Dirección de Formación Profesional
Proyectó: Cristy García, Contratista Grupo Conceptos Jurídicos y Producción Normativa