

PROYECTO DE LEY
Cupo laboral para personas liberadas

Artículo 1º.- Objeto: La presente ley tiene por objeto garantizar el acceso al empleo de las siguientes personas:

- a) Las condenadas a pena privativa de libertad que hubieran cumplido su pena o cuya ejecución se hubiera dejado en suspenso;
- b) Las condenadas a pena privativa de libertad que se encontraren en la etapa de salidas transitorias, semi-libertad, prisión discontinua, libertad condicional o libertad asistida;
- c) Las procesadas con prisión preventiva que hayan sido excarceladas y aleguen sufrir restricciones en el acceso al empleo como producto de su situación judicial;
- d) Las procesadas con prisión preventiva incorporadas al régimen de salidas transitorias o semilibertad, que aleguen sufrir restricciones en el acceso al empleo como producto de su situación judicial.

Artículo 2º.- Prioridad: Se debe dar prioridad para cubrir los puestos de trabajo a aquellas personas comprendidas en los incisos a) y b) por sobre las comprendidas en los incisos c) y d) del artículo 1º.

Artículo 3º.- Organismos públicos: Todos los organismos establecidos en el Libro Segundo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires deben reservar un cupo mínimo del 2 % de los puestos de trabajo existentes, los cuales serán destinados a las personas comprendidas en el artículo 1º, debiendo considerarse a tal efecto las vacantes relativas a la planta permanente, la planta transitoria y otras formas de contratación laboral.

Artículo 4º.- Adjudicatarias y concesionarias: Los organismos públicos mencionados en el artículo 3º deberán cumplir las siguientes condiciones de contratación administrativa:

- a) **Cupo facultativo:** En el caso de contratar la adquisición de bienes, o contratar obras y/o servicios, con plazo de ejecución inferior a los seis (6) meses, priorizarán, habiendo igualdad de condiciones y oferta de precio, la contratación de aquellas empresas que cumplan el cupo mínimo del 2% de los puestos de trabajo ocupados por las personas indicadas en el artículo 1º.
- b) **Cupo obligatorio:** En el caso de contratar la adquisición de bienes, o contratar obras y/o servicios, con plazo de ejecución igual o superior a los seis (6) meses, la contratación se realizará con la condición de que, transcurridos seis (6) meses desde la contratación, las empresas cumplan un cupo mínimo del 2% de los puestos de trabajo ocupados por las personas indicadas en el artículo 1º, bajo pena de tener por rescindido el contrato.

Artículo 5º.- Ámbito privado: Las personas físicas o jurídicas, que voluntariamente contraten como empleada a alguna de las personas abarcadas en el artículo 1º, podrán imputar, en la forma y condiciones que establezca la Autoridad de Aplicación, el equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las remuneraciones netas que las personas empleadas perciban, como pago a cuenta del impuesto sobre los Ingresos Brutos. En ningún caso, el monto a deducir sobrepasará el impuesto determinado para el período que se liquida, ni tampoco originará saldos a favor del contribuyente.

Artículo 6°.- Cooperativas: La Autoridad de Aplicación promoverá la creación de cooperativas de producción, dirigidas a la integración laboral de los/las liberados/as. El Banco Ciudad de Buenos Aires debe implementar regímenes diferenciados de créditos flexibles destinados a estas cooperativas.

Artículo 7°.- Patronato de liberados: Son funciones del Patronato de Liberados de la Ciudad de Buenos Aires, además de las establecidas por leyes especiales:

- a) Llevar un listado de personas postulantes y sus aptitudes laborales;
- b) Llevar un registro de puestos de trabajo disponibles en el ámbito público y privado;
- c) Derivar a las personas para su contratación de conformidad con criterios de idoneidad de las personas postulantes;
- d) Elaborar un registro actualizado de las personas contratadas en virtud de la presente ley y del porcentaje que implica con relación al cupo correspondiente según el empleador;
- e) Requerir y recabar información de los organismos y personas jurídicas, mencionados en los artículos 3° y 4°, para controlar el cumplimiento efectivo del cupo correspondiente;
- f) Requerir el cumplimiento del cupo a los organismos y personas jurídicas, mencionados en los artículos 3° y 4°.
- g) Requerir y recabar información de las empresas y cooperativas comprendidas en los artículos 5° y 6°, y requerir a la Autoridad de Aplicación el cese de los beneficios otorgados en caso de corresponder.

Artículo 8°.- Requerimientos: Los requerimientos que realice el Patronato de Liberados en virtud de cualquiera de los incisos del artículo anterior, deben ser respondidos en un plazo de diez (10) días hábiles de recibidos.

Artículo 9°.- Suministro de datos: El Patronato de Liberados de la Ciudad de Buenos Aires sólo debe brindar los datos que consten en su registro al Poder Judicial, dependencias gubernamentales y personas físicas o jurídicas que acrediten interés legítimo en obtener dicha información en función del objeto de la presente ley.

Artículo 10°.- Confidencialidad e intimidad: El/la responsable y todas las personas que intervengan en el procesamiento de las bases de datos establecidas en la presente Ley, están obligados/as a estricta confidencialidad y reserva de la protección de los datos de conformidad con la Ley N° 1.845. Las bases de datos establecidas en la presente Ley deben contener sólo aquellos datos necesarios para el cumplimiento de su objeto. Se prohíbe recabar datos sobre las personas mencionadas en el artículo 1° que no tengan relación con la idoneidad laboral de éstas o con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 1°.

Artículo 11°.- Modificación: Modifícase el inciso a) del artículo 7° de la ley 471 el que quedara redactado de la siguiente manera:

"a. Quienes hubieren sido condenados por delitos contra la administración pública o estuvieren afectados por inhabilitación administrativa o judicial para ejercer cargos públicos, mientras dure la privación de la libertad o la inhabilitación, respectivamente."

Artículo 12°.- Autoridad de Aplicación: La máxima autoridad en materia de recursos humanos de cada una de las jurisdicciones y entidades enunciadas en el artículo 3°, será la autoridad de aplicación de la presente Ley.

Artículo 13°.- Reglamentación: El Poder Ejecutivo debe reglamentar la presente ley en un plazo máximo de sesenta (60) días contados desde su promulgación.

Artículo 14°.- Clausula Transitoria: Los Organismos Públicos mencionados en el Artículo 3° tendrán un plazo máximo de 1 año desde la promulgación de la presente Ley para cumplir el cupo. Las empresas mencionadas en el artículo 4° inciso b), cuyos contratos se encuentren vigentes, tendrán un plazo máximo de un año desde la promulgación de la presente Ley para cumplir el cupo.

Artículo 15°.- Comuníquese, etc.

FUNDAMENTOS:

Sra. Presidenta:

El presente proyecto de ley tiene por objeto garantizar la reinserción laboral y acceso al empleo de las personas liberadas, a partir de su incorporación al mercado laboral formal, tanto público como privado.

El artículo 10 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ratifica el vigor de todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen.

Por otra parte, el artículo 11 de la Constitución de la Ciudad recoge en su letra los deberes que emergen de los pactos internacionales al decir que *"Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley. Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo. La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad"* (el resaltado es propio).

La posibilidad de "readaptación social" de las personas que cometieron delitos, es sólo una ilusión si no se remueven ciertos obstáculos, uno de los cuales lo constituye la realidad que predomina sobre quienes deben cargar con el estigma del antecedente penal.

La función asignada a la Pena¹

El discurso punitivo mayoritario actual de los Estados Constitucionales de Derecho sostiene que la pena de prisión tiene como fin la "readaptación" del/a condenado/a. A veces la verborrea discursiva, automatizando sinónimos, suele hablar de "reinserción o reintegración social" del/a condenado/a. Ello se muestra como inadecuado, ya que significaría ubicar a los/as condenados/as por fuera de la sociedad -desconocer su pertenencia a la misma²-, a la cual se pretendería aparentemente reintegrarlos/as o reinsertarlos/as mediante la imposición de una pena³. Otros discursos han llegado a hablar de la "repersonalización" de la persona.

¹ Lo escrito en los fundamentos del presente proyecto reproducen sintéticamente algunos capítulos del artículo de doctrina escrito por el Dr. Mariano Fusero, "La paradójica readaptación social del condenado y su exclusión del empleo público". Editorial Abeledo Perrot, 2010.

² Valga citar al respecto al Dr. Eduardo Ángel RUSSO en su voto de la sentencia de la sala II de la Cámara de Apelaciones en lo CAyT de la CABA – "Pinto Barros c/ GCBA" -, cuando consideró oportuno ilustrar que era "pertinente realizar algunas aclaraciones respecto del considerando n° 11, en cuanto sostiene que la finalidad constitucional relativa a los objetivos que persigue la punición estatal es la resocialización del individuo. En este sentido, entiendo inconveniente la aplicación del término resocialización, por lo que considero fundar una cuestión preliminar como es la prohibición del derecho penal de autor, esto es, la opción que llega a que la esencia del delito radica en una característica del autor que explica la pena. Lo expuesto imagina que el delito es un síntoma de un estado del autor, inferior al respeto de las personas (v. Zaffaroni, Eugenio Raúl, Derecho Penal, Parte General, 2ª edición, Buenos Aires, EDIAR, pp. 65 y sigs.). Con lo antedicho quiero recalcar que por encima de la idea de resocialización se encuentra el mentado principio de inocencia, ya que, pensar lo contrario, implicaría detenerse en teorías como la descripta en párrafos anteriores. Con lo precedentemente expuesto intento señalar que el autor de un delito es también parte de una comunidad, más allá de ideas teóricas como la de inserción o resocialización, que, por otro lado, han quedado superadas a lo largo de la historia del derecho".

³ Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C - XXIV - de 31 de julio de 1957 y 2076 - LXII - de 13 de mayo de 1977), se afirma que "En el tratamiento

El criterio internacional, receptado por el Estado Argentino, sigue también la mentada teoría de la prevención especial positiva (teorías “re”). De tal forma, el Art. 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que *“Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”*; por su lado, el Art. 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que *“El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”*; y tal es el criterio a su vez seguido entre otras por las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la O.N.U. de 1957, regla 62 y siguientes⁴.

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU señalan que *“El deber de la sociedad no termina con la liberación del recluso. Se deberá disponer por consiguiente de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al recluso puesto en libertad una ayuda post penitenciaria eficaz que tienda a disminuir los prejuicios hacia él y le permitan readaptarse a la comunidad”* (Regla N° 64). Es importante destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo Verbitsky⁵, dijo que *“las Reglas Mínimas para el tratamiento de reclusos de las Naciones Unidas —si bien carecen de la misma jerarquía que los tratados incorporados al bloque de constitucionalidad federal— se han convertido, por vía del art. 18 de la Constitución Nacional, en el estándar internacional respecto de personas privadas de libertad”*.

La mayor parte de la sociedad parece no reclamar frente al delito meditamente por ninguna de estas asignaciones manifiestas de la pena, sino más bien se tiende a aquella reacción visceral de solicitud de “venganza”, “desquite” o simplemente “castigo” del/a infractor/a. Es más, la simple mención del fin de “readaptar” al/a condenado/a produce cierta irritación popular, cuando se supone que ciertas personas (por la clase de delitos que han cometido, su reincidencia en los mismos, o sus características personales), son imposibles de “readaptar”.

La propia Constitución Nacional incurre en un aparente fallido lingüístico cuando dispone que *“Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas”* (Art. 18 CN); siendo que una de las acepciones de la palabra “reo”, se refiere precisamente a la *“persona que por haber cometido una culpa merece castigo”*⁶. Por lo cual, induciendo el simple reemplazo de la palabra por su definición, la norma constitucional nos haría sostener que *“Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de [las Personas que por haber cometido una culpa merecen castigo]...”*.

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), ha reflejado dicha opinión social en su “Mapa de la Discriminación en la Argentina”⁷, en el cual se observa que 66.6% de los/as encuestados/as en el Gran

no se deberá recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella...” (Regla N° 61).

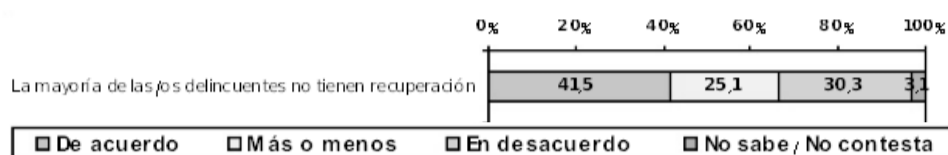
⁴ Puede que dicho criterio sea compartido en las Reglas con cierta intromisión de la prevención especial negativa, claramente con arraigo en la “defensa social”; ello se observa por ejemplo en la Regla N° 58, la cual menciona que *“El fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen. Sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo”* (el subrayado me pertenece).

⁵ CSJN, “Recurso de hecho deducido por el CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) en la causa Verbitsky s/habeas corpus”, 3/5/2005. Fallos CSJN 856.XXXVIII.

⁶ Cfr. definición del Diccionario de la Lengua Española - vigésima segunda edición - de la Real Academia Española (RAE).

⁷ El INADI ha iniciado desde el mes de diciembre de 2006, la elaboración de un “Mapa de la Discriminación en la Argentina”, orientado a aportar un mayor rigor al diagnóstico de la situación de la discriminación en nuestro país y mejorar la implementación de

Buenos Aires han estado total o parcialmente de acuerdo con la afirmación de que “la mayoría de los/as delincuentes no tienen recuperación”; en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 55% de los/as encuestados/as han sostenido ello.



Fuente: INADI, “Mapa de la discriminación: representaciones, acciones y percepciones acerca de la discriminación. Gran Buenos Aires”. Disponible en www.inadi.gov.ar.



Fuente: INADI, “Mapa de la discriminación: representaciones, acciones y percepciones acerca de la discriminación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Disponible en www.inadi.gov.ar.

La supuesta "readaptación"

Suele afirmarse la imposibilidad práctica de llevar adelante los postulados de las teorías “re”. En países como el nuestro, en los que la población carcelaria está compuesta en su mayor parte por presos/as preventivos/as - presos sin condena - (60% / 70%), sería absurdo pretender “readaptar” a los/as mismos/as. Ello se debe a que la presunción de inocencia hace innecesaria cualquier “readaptación” de quienes no han sido condenados/as, salvo que se crea absurdamente en la necesidad de una “readaptación preventiva”. En sí, como afirma Zaffaroni, “*la prisionización se ejerce sin sentencia, en forma de pena corporal y eventualmente de muerte, lo que lleva hasta la paradoja la imposibilidad estructural de la teoría*”⁸. De tal forma, los/as prisionizados/as “preventivamente” se encuentran allí “presos/as por las dudas”, y ninguna teoría puede de aplicarse a su encierro más allá que el mero depósito “cautelar”⁹.

Las propias Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU recuerdan, además de la mencionada regla N° 64, que “*Se tendrá debidamente en cuenta, desde el principio del cumplimiento de la condena, el porvenir del recluso después de su liberación*” (Regla N° 80).

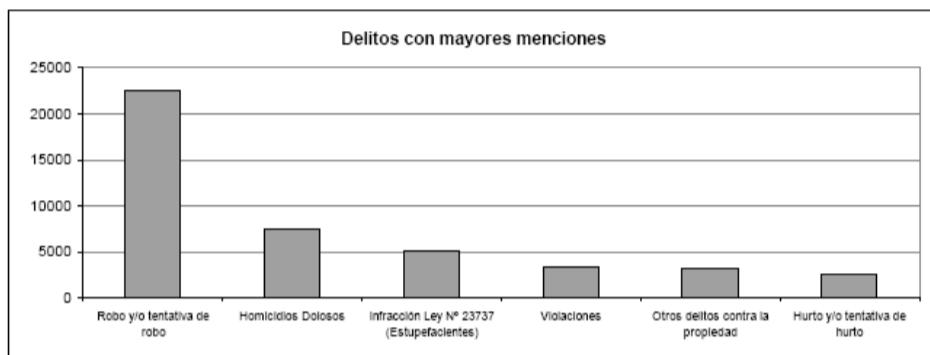
De tal forma, la supuesta “readaptación” social del condenado/a no será tarea de exclusiva realización durante la permanencia del prisionizado/a en la institución carcelaria, sino que dicha “readaptación” será mucho más necesaria al momento de la liberación de aquél/a al/a cual la prisión ha estigmatizado/a socialmente. El mercado laboral excluye, la familia reprocha, los amigos se alejan, la sociedad discrimina, las oportunidades se ocultan y la reincidencia en delitos contra la propiedad aparece a veces como única vía posible de sustentación económica individual y familiar.

respuestas eficaces en orden de detectar prejuicios sociales. El estudio comparativo aportado al presente fue realizado en el Gran Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires entre diciembre de 2006 y noviembre de 2007. Disponible en www.inadi.gov.ar.

⁸ ZAFFARONI, ALAGIA, SLOKAR. “Derecho Penal, Parte General”, p. 63.

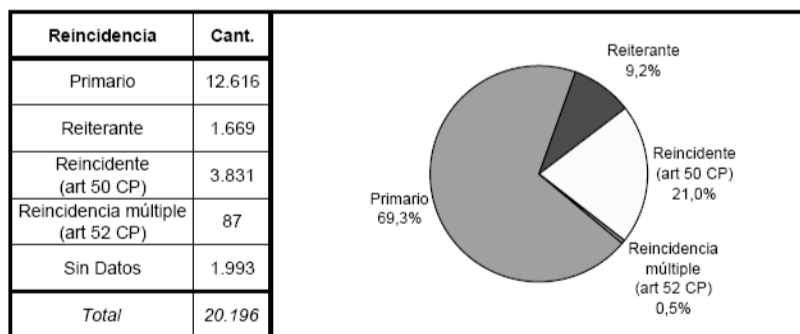
⁹ “El colapso del sistema penitenciario es fruto de decisiones políticas que privilegiaron el recurso al sistema penal como herramienta para resolver conflictos sociales. En este sentido resultan particularmente relevantes las reformas de las leyes procesales tendientes a generalizar el uso de la prisión preventiva. El endurecimiento de la legislación penal y procesal penal ha sido la respuesta recurrente de las autoridades del Estado frente a la demanda de mayor seguridad ciudadana. Y lo sigue siendo. (...) Asimismo, ya sea por las leyes de endurecimiento de las excarcelaciones o por las dinámicas inquisitivas propias de los distintos sistemas penales del país, la prisión preventiva sigue siendo la respuesta más usual del poder penal” (Cfr. CELS, informe “Derechos Humanos en Argentina” del año 2008, pp. 152/153).

Indicativo de esto último tal vez sea el alto índice de delitos contra la propiedad en comparación con otros delitos. Conforme el Informe Anual 2007 del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), se registraron 22.471 robos o tentativas de robo, 2.513 hurtos o tentativas de hurto, y 3.124 “otros delitos contra la propiedad”; seguidos tales delitos lejanamente por el “homicidio doloso” (7.449 casos) y por delitos referidos a la infracción de la Ley N° 23.737 - Estupefacientes- (5.150 casos).



Fuente: Ministerio de Justicia y Derecho, Humanos, Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Política Criminal, “Informe Anual de la República Argentina, SNEEP 2007”, p. 22. Disponible en <www.jus.gov.ar>.

Puede que la ausencia real de oportunidades de los/as ex-prisionizados/as incida en su reincidencia en delitos contra la propiedad. A pesar de que en las estadísticas disponibles no se encuentre desagregada la reincidencia en la especie de delitos contra la propiedad, se observa en las mismas que los índices de reincidencia son de notable consideración. Por lo cual, si tomamos en cuenta lo antedicho respecto que la mayor mención de delitos evaluados en ellas se refieren a tales delitos, podría deducirse que la reincidencia en ellos es cuantiosa. En total, agregando los reiterantes, reincidentes (art. 50 CP), y los reincidentes múltiples (art. 52 CP), las estadísticas denotan un 30.7% de reincidencia en la comisión de delitos.

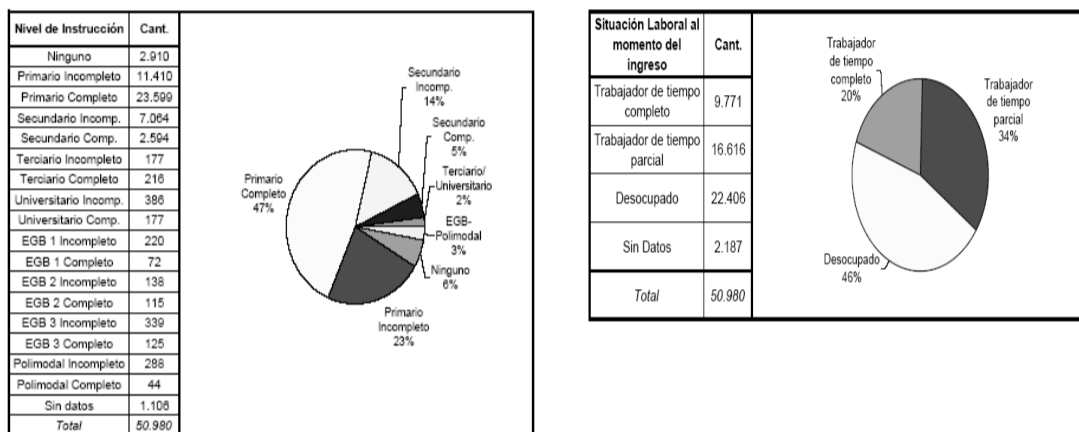
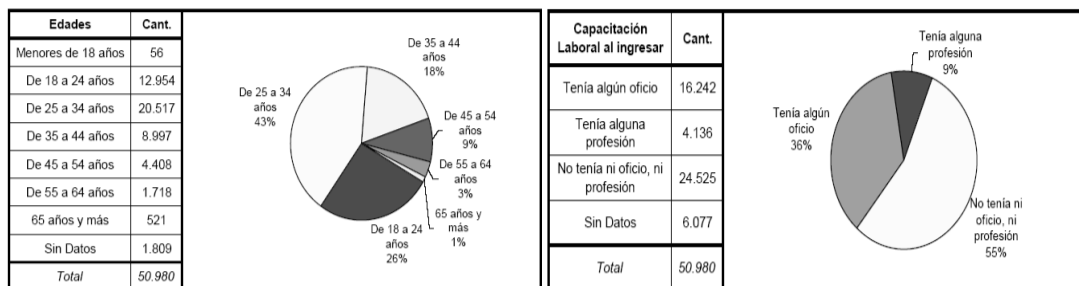


Fuente: Ministerio de Justicia y Derecho, Humanos, Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Política Criminal, “Informe Anual de la República Argentina, SNEEP 2007”, p. 24. Disponible en <www.jus.gov.ar>.

Obviamente sería inapropiado atribuir tales índices de comisión de delitos contra la propiedad y su reincidencia, únicamente a la ausencia de oportunidades de los ex-prisionizados/as una vez liberados/as. Las propias estadísticas indican que tales personas, aún antes de haber cometido un delito, de por sí ya pertenecían a colectivos vulnerabilizados de la sociedad, como ser jóvenes, desocupados/as, carentes de niveles de instrucción, oficios o profesión.

De tal forma, se observa que el 69% de los/as prisionizados/as en el año 2007 se encontraban en un rango etario comprendido entre los 18 y 34 años, el 89% no habían

concluido la educación secundaria, el 80% eran desocupados/as o trabajadores/as de tiempo parcial (46% y 34% respectivamente), y el 55% no tenía ni oficio ni profesión.



Fuente: Ministerio de Justicia y Derecho, Humanos, Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Política Criminal, “Informe Anual de la República Argentina, SNEEP 2007”, p.10/12. Disponible en <www.jus.gov.ar>.

Estos índices dan cuenta de lo que algunos juristas señalan como la “selectividad” del poder punitivo, afirmando que “los hechos más grotescos cometidos por personas sin acceso positivo a la comunicación terminan siendo proyectados por ésta como *los únicos delitos* y las personas seleccionadas como *los únicos delincuentes*. Esto último les proporciona una imagen comunicacional negativa, que contribuye a crear un estereotipo en el imaginario colectivo. Por tratarse de *personas desvaloradas*, es posible asociarles todas las cargas negativas que existen en la sociedad en forma de *prejuicio*, lo que termina fijando una imagen pública del delincuente, con componentes clasistas, racistas, etario, de género y estéticos, (etc.)”¹⁰.

El trabajo del/a liberado/a

Pareciera ineludible la afirmación de que “no hay readaptación posible sin trabajo”, y en un mercado laboral cada vez más caracterizado por su demanda de recurso humano altamente calificado y actualizado, las posibilidades del/a ex prisionizado/a de reinsertarse o insertarse laboralmente son verdaderamente escasas. Muchas de estas personas conservan la expectativa de conseguir trabajo, aunque sea poco calificado, precario, mal remunerado y hasta denigrante; pero muchas veces se encuentran con la negativa de los/as empleadores/as por su mero paso por el encierro. Esto a su vez genera mayor vulnerabilidad de las mismas.

Ante dicha realidad, cabría indagarse nuevamente respecto de la factibilidad o realidad de la “readaptación” pretendida, ya que no se observa que la prisionización brinde herramientas al futuro/a liberado/a para “readaptarse” a su vida social y laboral - entre otros ámbitos de su vida -. Podría afirmarse que en la práctica sucede lo contrario,

¹⁰ ZAFFARONI, ALAGIA, SLOKAR. “Derecho Penal, Parte General”, p. 9/11.

o sea, que a aquel/a joven desocupado/a, sin instrucción, oficio ni profesión, una vez agotado su castigo y habiendo sido marcado por el estigma indeleble de su paso por prisión, posteriormente se lo/a libera habiéndose acentuado su vulnerabilidad social. Generalmente la prisión no cumple fin readaptatorio alguno, pero fielmente cumple su rol estigmatizante.

Resulta cotidiano ver la procesión de aquel/a que ha cometido un delito, condenado/a por el mismo, encerrado/a durante años, quien luego de cumplido con su “castigo” se encuentra ante sucesivas entrevistas laborales en donde se le exige – entre tantos otros requisitos – la presentación de su Certificado de Antecedentes Penales. A pesar que el art. 8 de la Ley Nacional N° 22.117 establece que el registro de tales antecedentes es “reservado” - detallando taxativamente las personas y los casos en que el mismo puede ser solicitado¹¹-, es práctica común que los/as empleadores/as requieran a las personas la tramitación y presentación de su Certificado de Antecedentes Penales a fin de ser admitidos/as o no en los puestos laborales. Obviamente, que la negativa a presentar dicho Certificado significa la negativa de trabajar allí.

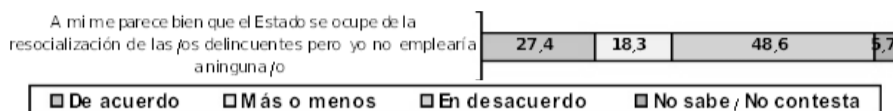
A pesar de lo dispuesto por la normativa respecto a la prohibición de conductas discriminatorias¹², no hay control posible y/o eficiente respecto de un gran número de conductas reprochables como tal, ya que las mismas suelen darse en ámbitos privados entre los/as empleadores/as y los/as postulantes al empleo.

El ya citado “Mapa de la Discriminación en Argentina” realizado por el INADI, reflejó que el 45.7% de los/as encuestados/as en el Gran Buenos Aires se manifestó total o parcialmente de acuerdo con la afirmación *“a mí me parece bien que el Estado se ocupe de la resocialización de las/os delincuentes, pero yo no emplearía a ninguna/o”*.

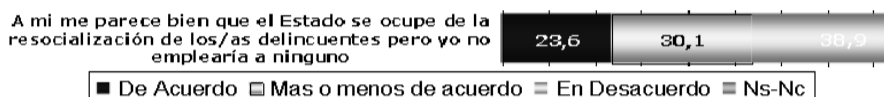
¹¹ ARTÍCULO 8° Ley N° 22.117: “El servicio del Registro será reservado y únicamente podrá suministrar informes: a) A los jueces y tribunales de todo el país; b) Cuando las leyes nacionales o provinciales lo determinen; c) A la Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Federal Argentina y policías provinciales, para atender necesidades de investigación; d) A las autoridades extranjeras en virtud de lo establecido en el artículo 10; e) Cuando lo dispusiere el Ministerio de Justicia de la Nación a solicitud fundada de otras autoridades nacionales, provinciales o municipales; f) A los particulares que, demostrando la existencia de un interés legítimo, soliciten se certifique que ellos no registran condenas o procesos pendientes. El certificado se extenderá con los recaudos y tendrá validez por el tiempo que fije el decreto reglamentario; g) A los señores legisladores de la Nación –Senadores y Diputados– exclusivamente, cuando resulten necesarios a los fines de la función legislativa y/o administrativa, los cuales deberán ser fundados como requisito de procedencia del mismo.

¹² El Art. 17 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, contempla el derecho a la no discriminación de la siguiente forma: “Prohibición de hacer discriminaciones. Por esta ley se prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad”. Norma ella complementada con el art. 81 de dicha ley, que establece la “igualdad de trato”. A su vez, el art. 1 de la ley N° 23.592 establece que “Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos”. El artículo transcrito de la ley N° 23.592, tiene su basamento constitucional en los artículos 16, 75 incs. 19, 22 y 23 de la Constitución Nacional, respecto del derecho de igualdad ante la ley. El art. 75 inc. 22 a su vez otorga jerarquía constitucional en condiciones de su vigencia a los instrumentos internacionales de derechos humanos allí enumerados, los cuales no derogan artículo alguno de la primera parte de la Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Tal normativa internacional con jerarquía constitucional en nuestro derecho interno, consagra en diversas oportunidades el mencionado principio de igualdad y NO discriminación (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su art. 2; Declaración Universal de los Derechos Humanos, arts. 2 y 7; Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 1 y 24; Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, arts. 2, 3 y 26; entre otros). Cabe tener en cuenta a su vez el CONVENIO 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, el cual ha establecido lo siguiente: “Artículo 1.1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados”. Por su parte, la DECLARACION SOCIO-LABORAL DEL MERCOSUR ha determinado lo siguiente: “DERECHOS INDIVIDUALES. No discriminación. Art. 1°.- Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, tratamiento y oportunidad en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión por motivo de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideológica, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con la disposiciones legales vigentes. Los Estados Partes se comprometen a garantizar la vigencia de este principio de no discriminación...”.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 53.7% de los/as encuestados/as han afirmado ello.



Fuente: INADI, "Mapa de la discriminación: representaciones, acciones y percepciones acerca de la discriminación. Gran Buenos Aires". Disponible en www.inadi.gov.ar.



Fuente: INADI, "Mapa de la discriminación: representaciones, acciones y percepciones acerca de la discriminación. Ciudad de Buenos Aires". Disponible en www.inadi.gov.ar.

La Recomendación General N° 6 contra la Discriminación en la Oferta de Empleo del INADI, tomando los valores agregados en todo el país, afirma sobre ello que es "Particularmente preocupante (...) los resultados obtenidos durante el desarrollo del 'Mapa de la Discriminación en la Argentina'. Ante la opción 'Yo no emplearía a ninguna persona que haya estado presa', un 35,6 % de los/as encuestados/as se manifestó total o parcialmente de acuerdo con tal afirmación, mientras que el 14,3% expresó no estar de acuerdo ni en desacuerdo"¹³.

Restricciones en el empleo público

El Artículo 7° de la Ley N° 471, de Relaciones Laborales en la Administración Pública del GCBA, establece que no pueden ingresar como empleados públicos: "a. *Quienes hubieran sido condenados o se encuentren procesados con auto de procesamiento firme situación procesal equivalente por delito contra la Administración Pública Nacional, Provincial, Municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o estuvieren afectados por inhabilitación administrativa o judicial para ejercer cargos públicos.*"

El Artículo 57 CCABA, como antecedente constitucional a la norma citada, establece que "Nadie puede ser designado en la función pública cuando se encuentra procesado por un **delito doloso en perjuicio de la administración pública**. El funcionario que fuese condenado por sentencia firme por **delito contra la administración**, será separado sin más trámite" (el resaltado me pertenece).

En lo que respecta específicamente al derecho a trabajar, el Art. 43 CCABA establece que "La Ciudad protege el trabajo en todas sus formas. Asegura al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y se atiene a los convenios ratificados y considera las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (...). Garantiza un régimen de empleo público que asegura la estabilidad y capacitación de sus agentes, basado en la idoneidad funcional. (...) El tratamiento y la interpretación de las leyes laborales debe efectuarse conforme a los principios del derecho del trabajo" (el subrayado me pertenece).

Parecería ilegítimo impedir la reinserción laboral de una persona en virtud de haber cometido un delito doloso por el cual ya ha sido condenada ante la justicia penal, ya que dicho accionar sancionatorio resultaría violatorio del principio constitucional de *ne bis in idem*. Recordemos que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –

¹³ Disponible en www.inadi.gov.ar

de jerarquía constitucional cfr. Art. 75 inc. 22 CN- establece que *“Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país”* (parr. 7 del art. 14).

La mencionada prohibición de la Ley N° 471 es asemejable a lo que en materia penal se denomina “derecho penal de autor”, mediante el cual se condena/castiga/neutraliza a una persona no por lo que hizo, sino por lo que es. Tal desviación normativa/social reflejada por el/la autor/a de un delito, al despreciar las reglas impuestas, denotan una forma de ser del/a mismo/a que reviste per se entidad de condena social/penal. Tal forma “de ser” generalmente le es imputada perpetuamente, ya que la persona que ha delinquirido habría demostrado con ello su perversidad, inferioridad moral/biológica o peligrosidad para el conjunto, lo cual es considerado como un estigma irreversible que trasciende y perdura más allá del límite temporal de la pena que imponga el juez competente.

La jurisprudencia ha receptado esta doctrina y afirmado que *“La opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tal como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, debe servir de guía para la interpretación de los preceptos de la Convención (“Girolodi”, Fallos 318:514, LL 1995 D 461; y “Bramajo, Hernán J.”, Fallos 319:1840, resolución del 12/9/1996), nos brinda la pauta sobre la cual, a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se pone en crisis la valoración de los antecedentes penales del actor como elemento a considerar para denegar su ingreso al empleo. Lo contrario importaría perpetuar un castigo ya cumplido, en contra del principio de rehabilitación, rector en materia penal”*¹⁴ (el resaltado me pertenece).

La inhabilitación para ejercer funciones en la administración pública, de una persona que ha sido condenada por un delito doloso contra dicha administración, eventualmente debería ser decidida por la propia justicia penal mediante la pena de inhabilitación para ejercer tal función. Ello bajo riesgo de incurrir nuevamente en una doble sanción (administrativa y penal) hacia tal persona (*ne bis in idem*), violentar el principio de legalidad formal, y discriminar a tales personas mediante su exclusión laboral considerando su ‘peligrosidad’ más allá de sus acciones presentes (derecho penal de autor).

Debe comprenderse que la “inhabilitación” es una pena (Art. 5 CP), contemplada en los artículos 12 y 19 (inhabilitación absoluta), y 20 y 20 bis (inhabilitación especial), del Código Penal; que debe ser impuesta por juez competente una vez garantizado el debido proceso. Sería inimaginable considerar una ley que faculte a la Administración Pública a condenar a una persona a prisión perpetua, sin sentencia penal firme que ello determine; pero paradójicamente pareciera aceptable el hecho de “inhabilitar” perpetuamente a una persona para ejercer funciones públicas, a pesar que dicha condena no ha sido dispuesta por el mismo juez penal mediante la aplicación de una ley formal.

La interpretación del texto constitucional, y en particular del mencionado artículo 57 CCABA, debe hacerse respetando el principio *pro homine*. Además nuestra Constitución local en el artículo 10 establece que: *“Éstos (los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales) y la presente Constitución se interpretan de buena fe”*.

¹⁴ C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., sala 2ª, sentencia del caso “M., J. L. v. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” considerando 13º, de fecha 03/02/2009.

Las propuestas del presente proyecto de ley

El contexto normativo-social descripto le cierra las puertas a quien ocasionalmente haya pasado por el encierro, negando u obstaculizando su oportunidad de reinserción laboral en el ámbito público como privado.

En consecuencia, la aprobación de este proyecto de ley pretende revertir la situación de vulnerabilidad en la que, generalmente, las personas prisionizadas se encontraban con anterioridad a la comisión del primer delito, y el acrecentamiento de dicha vulnerabilidad mediante el paso por el encierro.

De tal forma, este proyecto de ley no hace otra cosa que armonizar la normativa local respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, en relación al mandato que debe perseguirse al imponerse una pena privativa de libertad.

Se propicia así un cupo del 2% para la incorporación laboral de las personas condenadas con pena cumplida, las liberadas condicionalmente, en libertad asistida, las condenadas incorporadas a salidas transitorias o semi-libertad, prisión discontinua, las procesadas que se encuentran en libertad, en el ámbito de la Administración Pública (incluyendo sus organismos dependientes, centralizados y descentralizados), empresas adjudicatarias de licitaciones de obras y servicios públicos y otros poderes.

También se prevé un régimen de incentivos impositivos para quienes empleen a las personas liberadas en el ámbito privado.

En cuanto a las personas con prisión preventiva, parecería absurdo pretender “readaptar” a los/as mismos/as ya que *"la presunción de inocencia hace innecesaria cualquier 'readaptación' de quienes no han sido condenados/as, salvo que se crea absurdamente en la necesidad de una "readaptación preventiva"*¹⁵. Sin embargo, un proyecto destinado a remover los obstáculos laborales que afectan a las personas privadas de libertad, no puede desconocer la estigmatización que en la realidad opera sobre quienes han sido objeto de prisión preventiva. Es por ello que el presente proyecto propone incluir a estas personas que, aún siendo legalmente consideradas inocentes, requieren protección legal y medidas positivas para que la realidad acompañe los principios legales y constitucionales de inocencia. Es importante destacar que en los incisos c) y d) del Artículo 1° del proyecto, en donde se contemplan a las personas que reúnen estas condiciones, se adhirió el siguiente aditamento para aclarar la mencionada concepción jurídico-política que justifica la inclusión de este grupo en el proyecto: *"que aleguen sufrir restricciones en el acceso al empleo como producto de su situación judicial"*.

Asimismo, a fin de evitar cualquier tipo de discriminación o estigmatización adicional, la ley propone restricciones en el acceso a la información volcada en el Registro a crearse.

Afirmamos que la aplicación de normativas que impiden el ingreso y/o permanencia en el empleo público de quienes han delinquido y cumplido con sus condenas, trae aparejado un accionar discriminatorio al segregar de la sociedad a tales personas, impidiéndoles su reinserción laboral por razones ajenas a su idoneidad funcional para desempeñarse en los cargos, y aplicando a su respecto un estigma

¹⁵ Mariano Fusero, Ob. Cit.

negativo de peligrosidad en base al derecho penal de autor. En este sentido, se incluye una modificación al artículo 7° inciso a) de la Ley N° 471, para que las restricciones para el acceso al empleo público sólo duren el tiempo que dura la pena o, en su caso la inhabilitación judicialmente impuesta.

Cabe destacar que varias provincias de nuestro país ya han sancionado leyes de cupo laboral. Como ejemplos, citamos: la Ley N° 14.301 de la Provincia de Buenos Aires que establece un cupo de 2%; la Ley N° 6.960 de la Provincia de Mendoza que establece un cupo del 10% para trabajos de obras públicas; la Ley N° 3.228 de la Provincia de Río Negro que establece un cupo del 5% de las personas contratadas para la ejecución de obras o servicios públicos.

Por lo expuesto, solicito la aprobación del presente proyecto de Ley¹⁶.

¹⁶ Se agradece la colaboración de los asesores/as Lidia Ester Pérez, Martín Muñoz, Mariano Fusero, el Juez Dr. Sergio Delgado y su equipo, el Centro Universitario Devoto (CUD) y el Proyecto Ave Fénix, en la elaboración del presente Proyecto de Ley, y los aportes realizados por los/as militantes de la Mesa Nacional por la Igualdad.