

Universidad Nacional de Río Negro

Título El trabajo dignifica al hombre

Maité Analía Itatí Antúnez

Docente: Luis Emilio Pravato

Carrera Abogacía

Fecha XX – Noviembre – 2016

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
MARCO TEORICO	4
HIPOTESIS	11
METODOLOGIA	12
DESARROLLO	12
• Desde el comienzo...	12
• El plan reeducador	15
• El derecho al trabajo	17
• Conclusiones Pretorianas	20
CONCLUSIÓN	22

INTRODUCCIÓN

El planteo que es objeto de este trabajo y que me motiva a investigar sobre ello, corresponde a una realidad que muchos rionegrinos están viviendo en este momento, pero que se encuadra en una situación cíclica y repetitiva, esto es la oportunidad de rendir los exámenes para integrar el plantel de personal permanente de la administración pública, con todos los requisitos que conlleva.

Entre estos requerimientos, se debe hacer entrega de la documental necesaria para la confección del legajo personal del empleado, y entre todos los documentos solicitados se encuentra el “certificado de antecedentes”.

¿Cuál es la finalidad de solicitar este documento? ¿Será que quien haya cometido un delito no puede trabajar para la repartición pública? Pero, ¿quién cometió un error, no tiene derecho a una nueva oportunidad una vez saldada su deuda con la sociedad? ¿No es el Estado mismo quien debe garantizar que se respeten los derechos de las personas o él puede juzgar más de una vez por el mismo hecho? ¿No recae sobre él la obligación de asegurar la reinserción social del penado liberado? Estas preguntas y algunas más que nos encontraremos en el recorrido de este trabajo serán el impulso de esta tarea investigativa.

La importancia del tema en cuestión radica en la obligación estatal de respetar la igualdad de oportunidades para todas las personas que deseen acceder a puestos públicos de trabajo, entre otras garantías constitucionales que el Estado no parecería estar respetando.

Si bien es posible que la temática se pueda extender hacia otros sectores, y que pueda ser relacionada con muchos tópicos a medida que nos adentremos en ella, es necesario aclarar que solo me detendré a desarrollar lo relativo a la obligación de la presentación de los certificados de antecedentes, sus consecuencias legales y sociales, solo en el territorio de Río Negro.

Entiendo que el asunto a tratar es delicado y que las opiniones acerca de “si está bien o si está mal” son de los más diversas, pero no será la finalidad de este trabajo encontrar una respuesta a ese interrogante social, sino el realizar un análisis jurídico sobre el tema e intentar arribar a una propuesta, en lo posible, que se adecúe a los preceptos legales por los que nos regimos.

Como objetivo general puedo marcar la necesidad de hacer un análisis crítico de la normativa que regula el empleo público y su forma de aplicación. Contestar los siguientes interrogantes: ¿se cumple con los requisitos que facilitan la igualdad de oportunidades para todos? ¿Se cumple con el rol estatal de asegurar la reinserción laboral?

Sería un poco ambicioso pretender que esta investigación pueda llegar a generar algún cambio en la normativa vigente, pero tal vez, si los resultados son positivos pueda hacer un poco de fuerza para mejorar las condiciones de empleo.

La idea principal es identificar la dificultad de los condenados liberados para conseguir trabajo y reconocer el esfuerzo que se le imprime desde la función pública para asistir a quienes se han rehabilitado en su reinserción social, y las formas de hacerlo.

No voy a ocultar el hecho que mientras escribo estas líneas y doy comienzo a mi investigación, aún no tengo una posición tomada, y debo reconocer que algún

conflicto interno me genera, pero será mi desafío personal el dejar fuera de la ecuación mis opiniones personales y realizar un trabajo de investigación jurídica lo más objetivo posible, apoyándome en el análisis legal y no en las opiniones personales.

MÁRCO TEÓRICO

El primer punto a analizar es la normativa que avala la conducta en cuestión. Para empezar, nos encontramos con el artículo 10 de la ley provincial n° 1844, que es el Estatuto provincial de Empleo Público. En su primer inciso nombra como requisito para acceder a un puesto en la administración pública, la buena conducta, y no hace ninguna aclaración al respecto.

Artículo 10.- El nombramiento de empleados públicos sólo podrá efectuarse en personas que llenen los siguientes requisitos:

a) Buena conducta.

b) No tener menos de 18 años.

c) Probar con certificado expedido por autoridades sanitarias competente que se encuentra en estado de salud para desarrollar la tarea.

d) No ser infractor a prescripciones legales sobre enrolamiento y Servicio Militar.

e) Acreditar idoneidad para el empleo a proveerse, mediante concursos de oposición y antecedentes.

f) No tener otro empleo Nacional, Provincial o Municipal, salvo la docencia cuando no exista incompatibilidad.

g) No ser retirado ni jubilado de ningún régimen Nacional, Provincial o Municipal.

Pero no explica lo que “buena conducta” es, ni tampoco como debe acreditarse. Se dejó un vacío muy amplio para llenar.

Por eso que voy a tomar conceptos que expliquen la buena conducta y en la medida

de lo posible acercarme a lo que el legislador en su momento quiso decir cuando redactó la norma.

El diccionario en línea de Manuel Ossorio define a la Buena Conducta como [la]:

“Calificación policíaca acerca del comportamiento de una persona que, por sus antecedentes conocidos, merece confianza y buen nombre. La buena conducta es más que la carencia de antecedentes penales. Por lo general, por buena conducta se entiende no tener relaciones con gente del hampa o con ex presidiario», no ser pependenciero en asuntos de vecindad o en lugares. que se frecuente, no mostrar afición excesiva a la bebida ni al juego, ni tener tratos con mujeres que reporten beneficios pecuniarios o provoquen escándalos. Por desgracia, en esta materia se atraviesa en nuestro tiempo, y de manera preponderante, la política; en cuyo caso buena conducta significa adhesión espontánea o forzada al gobierno imperante. Además de restarle bastante crédito el factor señalado, le quita mucha importancia al certificado de buena conducta, documento donde consta la declaración oficial de ésta, el hecho de ser en otros casos rutinario, o basado en simples informes de vecinos, porteros e incluso parientes del interesado; que contestan, según su simpatía o interés, a las preguntas del agente encargado de la somera investigación en la casa y vecindad del solicitante. El certificado de buena conducta, que suele suponer un desembolso por sellado, se requiere para distintos trámites administrativos y de otra clase: pasaportes, solicitud de ciertos cargos, ingresos en centros de estudios.”¹

Analicemos el concepto de Ossorio. En primer lugar, la considera una “calificación policíaca” que recae sobre el modo en que una persona se muestra y actúa antes los demás. Es así que la policía determina la calidad de la persona mediante la investigación y entrevistas al entorno de quien se averigua.

Se estima que quien tiene algún tipo de relación con un ex presidiario es una persona que carece de buena conducta, por tanto, no hace falta ni mencionar que quienes tienen antecedentes penales no están siquiera cerca de ser ciudadanos honrados y virtuosos.

En segundo lugar, si analizamos el procedimiento descrito por Ossorio para determinar la buena conducta, el hace una crítica fuerte sobre el tema, sosteniendo que la información no solo tiene en cuenta la carencia de los antecedentes penales

¹ Ossorio, Manuel (2010) Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 1º Edición Electrónica. (Pag. 123/124) <https://www.scribd.com/doc/31495851/Diccionario-Juridico-Manuel-Ossorio>

sino también las relaciones sociales con quienes rodean al “investigado”. Todas las opiniones que los vecinos tengan sobre esa persona o incluso sus parientes, está supeditado, en cierta forma, a la buena o mala relación que puedan tener con él sin corroborar la veracidad de los hechos más allá de sus simples testimonios.

La modificatoria a esta ley reorganizó los requisitos y estableció las condiciones de quienes no podrían adquirir un puesto en el empleo público. Es así que en el artículo 4 de la ley 3487, inciso c) dice que quien hubiese sido condenado por un delito contra la administración pública, en cualquiera de sus niveles, o un delito doloso no podrá ingresar.

Artículo 4º - Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, no podrá ingresar:

a) El que tenga otro empleo público nacional, provincial, municipal o del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, salvo la docencia, cuando no exista incompatibilidad horaria o funcional.

b) El que sea retirado o jubilado de algún régimen nacional, provincial o municipal o que reúna las condiciones para acceder a la jubilación ordinaria.

c) El que haya sido condenado por delito doloso o por delito en perjuicio de la administración pública nacional, provincial, municipal o del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

d) El que se encuentre inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos o haya sido sancionado con exoneración o cesantía en la administración pública nacional, provincial o municipal, mientras no haya sido rehabilitado.

e) El infractor a las leyes electorales y del servicio militar, en el supuesto del artículo 19 de la Ley Nacional N° 24.429.

f) Quien haya sido condenado en causa criminal por genocidio o crímenes de lesa humanidad, quienes hayan sido favorecidos por las leyes de obediencia debida y punto final.

Ante este texto normativo, la modificación intenta dar un sentido de completitud a la norma, pero sigue siendo vaga.

A modo de aclaración, quiero exponer que sólo voy a hacer hincapié en la referencia a los delitos dolosos, más no me voy a explayar sobre los delitos cometidos contra la

administración pública, ya que el debate podría tornarse mucho más extenso y no forma parte del análisis planteado desde el inicio.

Para seguir con el estudio del tema, antes me parece conveniente determinar los conceptos de delito y dolo, a modo de encuadrar las acciones que configuran la ofensa penalizada.

Siguiendo las definiciones que Ossorio compiló en su diccionario, éste cita a otros autores que definen el concepto de delito. Así Jiménez de Asúa, sostiene que es *“el acto típicamente antijurídico, culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal”*.

Para Soler es *“una acción típicamente antijurídica, culpable y adecuada a una figura legal conforme a las condiciones objetivas de ésta”*.

En lo que respecta a la definición de Carrara [es] *“la infracción de la ley del Estado, promulgada para seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso”*.²

Teniendo en cuenta que la ley no hace referencia solamente a quien haya cometido un delito, sino que se expresa sobre “delito doloso”, y siguiendo la línea de definiciones de Ossorio es que dice que, delito doloso [es] *“aquél en que concurre la realización de los actos materiales que configuran el delito, más la intención del agente de producir el resultado dañoso. En esa intención consiste el elemento dolo, como integrante del delito. [...] En el proyecto Coll-Gómez se dice que un delito es doloso “cuando el resultado de la acción u omisión que lo constituye responde a la intención que se tuvo al ejecutarlo”. Y en el Proyecto Peco se reputa que el delito es doloso “cuando el autor ejecuta un acto típicamente antijurídico, con conciencia, voluntad y representación del resultado que se quiere o ratifica”. Para Carrara, el dolo consiste “en la intención más o menos perfecta de hacer un acto que se reconoce contrario a la ley”*³

² Ossorio, Manuel (2010) Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 1º Edición Electrónica. (Pag. 275) <https://www.scribd.com/doc/31495851/Diccionario-Juridico-Manuel-Ossorio>

³ Ossorio, Manuel (2010) Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 1º Edición Electrónica. (Pag. 279) <https://www.scribd.com/doc/31495851/Diccionario-Juridico-Manuel-Ossorio>

Entonces, recapitulando, todo aquel que actúe de manera contraria a lo que las leyes sancionadas por el Estado prescriben, a cuyo accionar le corresponde una consecuencia sancionatoria y que además tuvo total intención de llegar a ese resultado, ha cometido un delito doloso.

Entonces, todo el que delinque a conciencia, a sabiendas que lo que hace “está mal”, es un delincuente doloso. Si sacamos de la ecuación, aquellos que fueron resultado de la impericia o negligencia de las personas que actuaron, lo cuales son llamados delitos culposos, porque no previeron o no tuvieron en cuenta el posible resultado dañoso, todos los restantes, serían dolosos.

A cada delito le corresponde una sanción, que es la pena, la cual establece la norma que ha sido infraccionada. Por eso, y volviendo al Diccionario de Ossorio, es que describe la pena como: *“Castigo impuesto por autoridad legítima, especialmente de índole judicial, a quien ha cometido un delito o falta. Mezger dice que en sentido estricto es “la imposición de un mal proporcionado al hecho”; es decir, una “retribución” por el mal que ha sido cometido. Y en sentido auténtico, la pena es la que “corresponde, aun en lo que respecta al contenido, al hecho punible cometido”, debiendo existir entre la pena y el hecho “una equiparación valorativa (equiparación desvalorativa)”*⁴

Para Ricardo C. Nuñez, el fin de la pena no consiste en castigar por el hecho de que se haya delinquido, sino para procurar que no se delinca a futuro, con una finalidad preventivista. Deja de lado la expiación moral que consiste en purgar el sentimiento de culpa por la fuerza que causa el dolor de la sanción, y también desestima la expiación jurídica, cuyo sentido sea la de imponer un mal a quien haya causado un mal.

Asimismo defiende que se puede llegar a evitar el delito utilizando dos vías distintas. Por un lado, siguiendo la función de prevención que tiene la pena, advirtiendo a la sociedad que quien cometa un acto contrario a la ley será reprendido, y así mediante

⁴ Ossorio, Manuel (2010) Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 1º Edición Electrónica. (Pag. 707/708) <https://www.scribd.com/doc/31495851/Diccionario-Juridico-Manuel-Ossorio>

el “miedo” a las consecuencias frenar los impulsos que manejan el accionar dañoso. Y por otro lado tratar a quienes ya han caído en la condena, procurando que adquieran la capacidad de comprender la existencia del sistema normativo y así enseñarles a respetar las leyes con el fin que se logre una adecuada rehabilitación de quien quedó al margen de la sociedad mientras purgaba su condena y facilitar su reinserción social evitando así que pueda llegar a recaer configurando la reincidencia.⁵

Por su parte Laje Anaya sostiene que el fin primordial de la pena es restablecer el orden externo en la sociedad de la ofensa que ha lanzado contra los ciudadanos, que como consecuencia sienten la disminución de su propia seguridad y que a su vez pueda crear el peligro que otros tomen el mal ejemplo. La ofensa ya no está solo dirigida a quien o quienes fueron directamente víctimas del delincuente, sino que afecta a toda la sociedad.

Parafraseando a Carrara, a partir de ese momento comienza esa nueva amenaza, el peligro de si se deja impune al culpable actúe nuevamente en contra de un nuevo objetivo y que otros al ver que sus acciones no acarrear consecuencias negativas hacia él se armen de valor y emulen su accionar. Concluye, sosteniendo que la pena aplicada debe ser capaz de reparar ese daño, restableciendo el orden social.

Pero Carrara no comparte la idea de que la pena pueda ser capaz de corregir las conductas desviadas y generar estímulos de bondad, ya que “una cosa es inducir al culpable a no delinquir más, y otra cosa es pretender hacerlo bueno interiormente”. De esta manera deja en claro su opinión respecto de la dificultad que conlleva rehabilitar a los infractores y por ende lo trabajoso que puede ser su reinserción a la vida comunitaria.⁶

Nuestro bloque constitucional no concuerda con su opinión. La Constitución Nacional no solo cuenta con los 130 artículos en ella desarrollados, sino que el

⁵ Nuñez, Ricardo C. Edición actualizada por Spinka, Roberto E. y González, Félix (1999). “*Manual de Derecho Penal. Parte General*” (4ª ed.) Marcos Lerner Editora Córdoba. (Pag. 278)

⁶ Laje Anaya, Justo (1995). “*Apuntes de Derecho Penal. Parte General*”. Marcos Lerner Editora Córdoba. (Pag. 217/218)

número 75, en su inciso 22 recepta 13 tratados y convenciones de Derechos Humanos otorgándoles jerarquía constitucional, es por eso que nos referimos a un “bloque”. Entre ellos se encuentra mencionado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). De este texto voy a reparar en su artículo número 10, precisamente en el inciso 3.

Artículo 10

1. *Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*

2. a) *Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;*

b) *Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.*

3. *El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.*

Es acá donde nos encontramos con la norma que ordena la implementación de un tratamiento en las cárceles cuyo fin sea lograr que los penados de reformen, y se adapten nuevamente a la vida en sociedad, volviendo a ser ciudadanos inmersos en ella. En este momento quiero detenerme a analizar el concepto de ciudadano, por que más allá de concepto jurídico, me resulta interesante la definición que da la Real Academia de la Lengua Española (RAE) sobre este vocablo.

Según la RAE:

“CIUDADANO, NA

1. *adj. Natural o vecino de una ciudad. Ú. t. c. s.*

2. *adj. Perteneciente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos.*

3. *m. y f. Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes.*

4. m. *Hombre bueno*.

5. m. *Habitante libre de las ciudades antiguas*".⁷

Para la RAE, un "ciudadano", es un "miembro activo de la sociedad", un "hombre bueno". Estas dos acepciones son las que me hacen ruido y se relacionan directamente con el tópico desarrollado en este trabajo.

¿Que entendemos por miembro activo de la sociedad? Para mi entender, es aquella persona que se compromete a cumplir con sus deberes y obligaciones, que conoce sus límites y también sus derechos, pero lo relaciono más íntimamente al trabajo. Es decir, quien está activo es aquel que con su empleo ayuda que mover el motor social, el intercambio y las relaciones humanas. Desde el punto de vista laboral, se llaman miembros activos a quienes en la actualidad se encuentran realizando tareas que mueven los activos económicos, y se le llama miembros pasivos a quienes ya han cumplido con su periodo laboral y sus aportes, que se encuentran retirados o jubilados.

Por lo tanto, entiendo que un miembro activo, es aquel que trabaja, y que el fruto de su esfuerzo desarrolla su vida y la de quienes estén a su cargo.

Ahora, la segunda definición nos dice que un ciudadano, es un hombre bueno. No puedo evitar volver mentalmente a Ossorio y a su concepto de Buena Conducta.

Entonces, si buscamos el punto medio en la combinación de estas dos definiciones nos queda que, ciudadano es aquella persona que tienen buena conducta y que está dentro del universo laboral.

HIPÓTESIS

En este trabajo analizaré la contradicción que surge a partir del Art. 4 de la Ley 3487 en tanto es el propio estado rionegrino quien asume garantizar la rehabilitación de ciudadanos con antecedentes penales para su reinserción laboral como agente

⁷ © Real Academia Española, (2016). Felipe IV, 4 - 28014 Madrid <http://dle.rae.es/?id=9NcFAo6>

productivo para la sociedad.

La hipótesis presentada con esta investigación, gira en torno a determinar si el requisito de presentar el certificado de antecedentes penales va en contra de lo establecido por las garantías constitucionales o si en realidad es una solicitud inocua que no tiene mayores efectos en el campo laboral.

En principio, parece indicar que el hecho de presentar tal documento a los fines de conocer la historia penal del aplicante, marca una diferencia entre quienes tienen antecedentes y quienes no, otorgando una evidente ventaja para los segundos, ya que como desarrollaré luego, la Ley de Empleo Público impide a los condenados por Delitos Dolosos acceder a un puesto de trabajo en la administración pública.

En este punto, y antes de entrar de lleno en el desarrollo del tema propuesto es importante remarcar la obligación estatal de garantizar los derechos individuales de las personas, aquellos reconocidos e incluidos en nuestra Carta Magna.

METODOLOGÍA

En cuanto a la metodología utilizada para llevar a cabo la investigación, me inclino hacia la llamada aplicada, pues el tema tratado, si bien se basa sobre la normativa vigente, el punto conflictivo de él se encuentra en la interpretación de la norma y su práctica cotidiana. Asimismo, creo que el análisis raya lo interdisciplinario, dándole un enfoque social a la problemática.

El análisis presentado se desarrolla dentro del ámbito de la provincia de Río Negro, y los requisitos que por ley deben cumplirse para el ingreso al plantel de trabajadores estatales, sean contratados o de Planta Permanente.

En referencia al procedimiento de recolección de datos, el mismo se basó en la búsqueda manual y en línea de la información que pudiese respaldar o refutar el tema instalado en este trabajo de investigación. La somera interacción personal en cuanto a consultas se limitó a la orientación de las fuentes utilizadas para el desarrollo del

análisis.

DESARROLLO

Desde el comienzo...

La Persona Humana, como dijo Hans Kelsen, es un centro de imputación de normas, ya que es destinataria del sistema normativo creado que regula la vida en sociedad. Estas normas son preceptos autoimpuestos en función de la forma en la que opera nuestro sistema, deben respetarse y de no hacerlo es nuestra responsabilidad aceptar las consecuencias de nuestros actos y de sus efectos.

Pero no solo de obligaciones vive el hombre, sino que como contrapartida de estas reglas que debemos obedecer, contamos con una enorme gama de derechos y garantías que nos protegen, y es absoluta responsabilidad del Estado el asegurarse que estos sean respetados, principalmente por él.

Todos los derechos que la constitución protege son primordiales para el desarrollo personal, el problema se suscita cuando los derechos de distintas personas confluyen en direcciones opuestas y es necesario ponderarlos a los fines de establecer qué derecho predomina en el caso particular y así dar una solución al conflicto.

Es aquí en donde entra en juego un debate que aún no ha terminado aún, establecer cuál es la jerarquización de los derechos, para establecer cuáles de ellos se encuentran sobre los otros.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, inicia mencionando tres derechos, pero a su vez supedita los dos primeros al tercero. Es decir, su artículo primero dice:

***Artículo 1.º** – Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

Al decir que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad, le otorga a esta última condición una cierta superioridad en la interpretación. Puede entenderse que lo más importante es la dignidad, y todos son iguales y tienen la misma libertad ante ella. Incluso el derecho a la vida recién aparece mencionado en el artículo 3. Un argumento filosófico puede ser que quien no vive dignamente, no vive realmente.

Bajo estas premisas es que Miguel Ángel Ekmekdjian realiza una jerarquización de los derechos en la que la dignidad humana ocupa el primer lugar en la clasificación, y a la que entiende que tiene derechos derivados, como la libertad, la intimidad, etc.

Podemos ver que la dignidad está íntimamente relacionada a la igualdad, ya que todos nacemos exactamente iguales en derechos, y si nacemos iguales en derechos también lo hacemos en oportunidades.

Si es cierto que el sentido de igualdad se restringe a la idea de “la igualdad entre iguales”, entiéndanse esto como la existencia de una clasificación que separa a las personas en diferentes categorías. Si es así, ¿cuáles son los criterios utilizados para establecer esta organización? Dejaríamos de ser todos iguales, para pasar a ser distintos.

Veamos que dice la Declaración universal al respecto. En su artículo 23 expresa los derechos de las personas en relación al trabajo.

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la

defensa de sus intereses.

Al principio de la Declaración, queda claro que todos los derechos en ella contemplados no pueden sujetarse a ningún tipo de discriminación. Así los expresa en su artículo número 2:

Artículo 2.º

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Entonces, todas las personas, sin distinción alguna tienen derecho a gozar del trabajo en iguales condiciones. Para Norberto Bobbio los derechos contemplados en los artículos 22 al 27 de la Declaración Universal son indispensables para la dignidad del individuo y el libre desarrollo de su personalidad.⁸

Como alguna vez dijo Karl Marx, “el trabajo dignifica al hombre” por lo tanto su desarrollo como trabajador, el que ocupen su tiempo en una actividad laboral para su propio sostenimiento y el de todos aquellos a su cargo se puede convertir en el fundamento de su vida, pues como establecimos anteriormente, en la jerarquización de los derechos la dignidad aparece como el más importante, el soporte de los demás que son su derivados, la libertad, la igualdad, la vida misma.

La dignidad, como todo derecho personalísimo, es intrínseca, irrenunciable e inalienable, por lo que debe ser asegurada, respetada, garantizada y promovida. Estas acciones, son obligación del Estado el que sean cumplidas. Si se la afecta de alguna

⁸ Bobbio, Norberto (1991) “El Tiempo de los Derechos”. Editorial Sistema. Madrid.

forma, se estarían socavando las garantías constitucionales de las que goza las personas.

El plan reeducador.

El hecho que puedan acceder al empleo público sólo aquellas personas que tengan buena conducta o que no hayan cometido delitos dolosos está marcando una diferencia entre las personas. Ya no somos todos iguales ante la ley, porque la misma norma que regula el ingreso al trabajo establece quienes, y bajo qué condiciones quedan afuera en la clasificación.

Ya establecí que según la definición de buena conducta, es aquella seguida por las personas que además de carecer de antecedentes penales, llevan una vida alejada de toda influencia negativa, o circunstancias que podrían ser consideradas como moralmente cuestionables por la sociedad.

Por otro lado, definimos el delito doloso como aquella acción contraria a lo que la ley manda que debe hacerse y para el caso de no cumplirla prevé una sanción, la cual se ejecuta con total intención de conseguir el resultado dañoso buscado y logrado.

Da la impresión que cuando se trata de personas que han cometido errores, pero que ya han saldado su cuenta con la sociedad, adquirieron su etiqueta de “ciudadano de segunda”, por lo que no serían aptos para garantizarles determinados derechos.

El trabajo de aplicar las sanciones a quien contrarió la ley corresponde a los organismos especializados del Estado. A cada acción le corresponde una pena, y hay diferentes teorías que intentan explicar cuál es su finalidad. Para Carrara no es la retribución o la enmienda, sino el eliminar el peligro que implicaría la impunidad ante el delito para la sociedad. También sostiene que la readaptación del condenado no es el fin principal, sino que podría devenir como accesorio, como un resultado deseable, pero no esencial.

A pesar de Carrara, y que él no considere la reeducación de los penados como el principal objetivo de las políticas carcelarias, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos los establece como una acción obligatoria por parte del Estado,

por lo que debe aplicar los recursos necesarios para lograr el mayor margen de éxito. De esta manera le estará diciendo a la comunidad que es seguro salir, que no hay motivos para tener miedo, que cualquier mal que se haya causado a sido detenido y reparado, y que se trabaja para que no resurja en el futuro. Los planes utilizados en las instalaciones penitenciarias deberían de garantizar todo esto, no solo los derechos constitucionales para los penados y la oportunidad de corregir sus vidas, sino también tranquilizar y calmar el alboroto social.

La Convención Americana de Derechos Humanos, en el inciso 6 de su artículo 5 expresa algo muy parecido al tratado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sosteniendo como finalidad esencial de las penas privativas de la libertad la readaptación y la reforma de los condenados.

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.

4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

En su trabajo, Jorge Luis Barroso Gonzalez, cita a varios autores a fin de expresar sus nociones respecto del ideal resocializador de la pena.⁹

⁹ Barroso Gonzalez, Jorge Luis. "El fin resocializador de la pena. Consideraciones teóricas y desde el ordenamiento penal cubano". Portal de Internet: [AmbitoJurídico.com.br. http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13584](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13584)

En primer lugar voy a nombrar a Alessandro Baratta con su idea de fomentar la reintegración como un proceso de comunicación entre la sociedad y las cárceles, para que los reclusos puedan reconocerse como parte integrante de la misma y no como individuos a los que se los dejó de lado, fuera de ella y que ya no pertenecen al sistema en ella imperante.

Carlos García Valdez, por su parte sostiene la importancia de reinsertar socialmente a aquellas personas a las que por su conducta la sociedad ha rechazado, enseñándole que pueden volver a pertenecer.

En tercer lugar, quisiera mencionar la posición de Daniel Acosta Muñoz, quien sostiene que el proceso de reaprendizaje de las conductas sociales debe darse en espacios funcionales, destacando el Aprendizaje Laboral como mecanismo importante y que puede funcionar como estímulo para el desarrollo de la reinserción.¹⁰

Luego de analizar todas estas cuestiones Barroso Gonzalez opina que la forma de realizarlo es poniendo en marcha un conjunto de acciones para realizar con el recluso durante el tiempo que se encuentre privado de su libertad, fomentando un contacto social, para asegurarse que no recaiga en las conductas desviadas que lo llevaron a ese lugar, en principio, y lograr motivarlo para que siga las normas del derecho vigente en total armonía.

¿Pero qué pasa si el Estado no quiere contratar ex convictos para trabajar para él, ni para servir a la estructura social? De alguna manera pareciera que está dejando entrever las fallas de las políticas empleadas, ya que no hace más que demostrar de esta manera que no confía en su propio sistema de resocialización.

El derecho al trabajo.

Los derechos que tenemos las personas. Nuestra Constitución Nacional enumera

¹⁰ Acosta Muñoz, Daniel. "Sistema Integral de Tratamiento Progresivo Penitenciario". (1996) Bogotá. <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estudios%20Penitenciarios/1.2.pdf>

muchos de ellos, más no todos, o por lo menos no de manera explícita, pero si hace una enunciación de varios de ellos en su artículo 14. Probablemente en este recuento de garantías que el Estado se compromete defender se encuentren aquellos que el Poder Constituyente tenía en mente como los más importante y esenciales, y por eso fueron consagrados en ese ítem. Entre todos los nombrados, el primero es el “derecho a trabajar”. Si hacemos un pequeñito análisis, podríamos decir que en una enumeración las personas tienen la tendencia a nombrar al principio aquello a lo que más valor otorgan “primero, lo más importante”, *ergo*, desde este humilde punto de vista, *amateur* y pseudo-psicológico, entiendo que la intención fue, tal vez consciente o inconsciente, resaltar su importancia.

Artículo 14.- *Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.*

Y fue tan importante nombrar el derecho al trabajo en la constitución que en las reformas que se le hicieron se reguló en específico en el posteriormente agregado artículo 14 bis como se protege a los trabajadores en su relación de empleo

Artículo 14 bis.- *El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.*

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con

autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Entonces, si el trabajo es tan importante, como quedó establecido, ¿porqué la insistencia de solicitar como requisito para el ingreso a un puesto de empleo en la administración pública, la carencia de antecedentes penales?

La única respuesta en la que puedo pensar es que no se respeta lo establecido en el artículo 16 de la Constitución ni lo expuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por lo tanto, no todos los habitantes son iguales ante la ley.

Artículo 16.- *La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.*

Y de vuelta llegamos a la misma explicación de antes, se trata de la “igualdad entre iguales”, personas que pertenecen a la misma categoría. Así resulta evidente que las personas estamos inmersas en una clasificación que nos distingue. En este caso, la diferencia está dada por aquellas personas que han cometido algún delito y quiénes no.

Pero el artículo 16 nos dice que todos los habitantes son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. En esta redacción no noto ninguna distinción entre las personas, nada que me diga que “hay que ser iguales, para ser iguales”, amén de la tautología.

Teniendo en cuenta los requisitos que detalla el Estatuto General y Básico para el Personal de la Administración Pública (Ley 3487), el artículo 3, en su inciso b) también solicita la acreditación de la idoneidad para el puesto al que se presentan. Una cláusula igual se establece en el artículo 10, en su inciso e) de la ley 1844, anterior a la mencionada.

Artículo 3º.- *Son requisitos generales de ingreso a la administración pública*

provincial:

a) Tener una edad mínima de dieciséis (16) años.

b) Acreditar idoneidad para el empleo mediante los sistemas de selección que se establezcan.

c) Aprobar el examen preocupacional que las autoridades determinen, por el cual se certifique la aptitud psicofísica para el puesto a desempeñar.

d) Tener domicilio legal en la provincia, salvo que el puesto de trabajo a cubrir se ubique fuera del territorio provincial.

e) Ser argentino nativo, por opción o naturalizado.

El Poder Ejecutivo podrá permitir, con carácter de excepción, justificada en razones de interés público, el ingreso de personas que no acrediten el requisito previsto en el inciso e) del presente artículo.

Solo resta decir que esta actitud de evitar contratar a personas con antecedentes, es por lo menos discriminatoria, por no incluir como calificativo “hipócrita”. Bien lo establecen los tratados de derechos humanos antes mencionados, que no se hará distinción entre la personas, bajo ninguna condición. El hecho de relegar a quienes habiendo causado un mal y hayan pagado su deuda, no es más que un accionar pacato y discriminatorio por parte de los legisladores que aprobaron esta normativa.

No hay que olvidar mencionar uno de los principios de derecho penal, que aplica a la perfección en el tema desarrollado. Este es el “non bis in idem”. Este principio expresa que ninguna persona puede ser penada dos veces por el mismo hecho, situación que en el derecho administrativo muchas veces no se cumple, y esta es una de ellas.

Si la persona cometió un delito doloso, fue condenado por un tribunal penal y ha cumplido con la sanción impuesta, o se le ha restablecido su libertad, atendiendo a la finalidad reeducadora y resocializadora de la pena, entonces el ex convicto está en condiciones de tener exactamente las mismas oportunidades para desarrollar su vida. El ya no debería representar un peligro para la sociedad si las políticas carcelarias realmente buscaran un resultado de reinserción. ¿O será que el propio Estado no confía en su sistema? Sea por propia responsabilidad o no, los entes estatales no se

estaría comprometiendo a cumplir con los derechos que aceptaron garantizar y proteger.

Como explicó Mariano Fusero en su investigación, *“pareciera 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 de dicho principio constitucional.*

*Tal criterio ha sido sostenido por el Inadi en dos dictámenes de opinión, agregando que la conducta desplegada por el Gobierno de la Ciudad de cesantear a determinadas personas por sus antecedentes penales es una conducta discriminatoria en los términos de la ley 23592 “.*¹¹

Conclusiones pretorianas.

Llegado este punto, es momento de analizar las resoluciones judiciales ante la problemática presentada. Es poca la jurisprudencia que pude reunir, pero será suficiente para exponer los resultados de los debates llevados ante los jueces y cuáles fueron sus conclusiones.

En el primer fallo a analizar quiero mencionar aquel caratulado “Molina, Ester D. c. GCBA s/ amparo (art. 14, CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” (expte. nro. 9656/2013), sent. Del 26/11/2013”.

La señora Molina había sido condenada como coautora del delito de asociación ilícita calificada y partícipe secundaria en rebelión, entre otros, pero fue indultada y comenzó a trabajar como contratada en la Dirección General de Rentas en GCBA en 2003. Adquirió estabilidad como parte de la Planta Permanente en 2007, pero un año más tarde fue cesanteadada al conocerse que no cumplía con los requisitos del art. 7 de la Ley 421, respecto de no tener antecedentes por delitos dolosos.

¹¹

Fusero, Mariano. “La paradójica "readaptación social" del condenado y su exclusión del empleo público”

La Cámara de Apelaciones resolvió aplicando la modificación a este artículo mediante la Ley 3386 del año 2010, que limita el requisito de los antecedentes, solo a aquellos casos en donde los delitos cometidos fueron contra la administración pública y conllevan una pena de inhabilitación, o aquellos considerados imprescriptibles.

Pero a esta resolución el Superior Tribunal la dejó sin efecto con el fundamento que los actos administrativos deben regirse por las leyes que le dieron origen, y que al momento de su contratación no reunía los requisitos.

Más allá de la resolución del caso, la ley provincial sufrió una modificatoria y hoy no es tan restrictiva como la que nos rige a nosotros los rionegrinos.

En la segunda causa a mencionar se encuentra "Pinto Barros, Diego H. v. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ impugnación actos administrativos s/ recurso de inconstitucionalidad concedido".

En los hechos se explica que al Señor Pinto Barros, se le gestionó la cesantía de su trabajo de portero en una escuela, luego de conocerse sus antecedentes penales por robo agravado. Nuevamente, la Ciudad de Buenos Aires fundó su decisión en la aplicación del artículo 7 de la Ley 471, y el impedimento de ingresar a la administración pública teniendo antecedentes por delitos dolosos.

Sin embargo el Superior Tribunal deja sin efecto la cesantía aplicando los argumentos del Dr. Lozano, quien señaló que la aplicación desproporcionada de la ley no se correlaciona con los fines perseguidos. Por su parte la Dra. Conde sostiene que los informes penitenciarios acreditan el buen comportamiento del agente, el cumplimiento de sus cargas y las posibilidades de reinserción social.

En el caso "Pereyra, M. A. v. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario, n° 4, se ha dicho que: *"En efecto, adviértase que la aplicación de la ley en forma genérica acarrea por parte de la Administración un accionar no sólo `discriminatorio' sino por demás irrazonable, toda vez que impide la reinserción laboral de aquellas personas que en*

algún momento cometieron un delito, sin evaluar su idoneidad funcional para desempeñarse en el cargo. Tal aplicación tangencial, atenta contra el objetivo primordial del Estado que es el de la reinserción social del condenado, generando con esta aplicación mecánica de la normativa ya no sólo la falta de una clara posibilidad de reinserción laboral sino ahora su prohibición. En la misma línea de pensamiento, resulta llamativo que no sea el propio Estado el que pregone con el ejemplo frente al particular, ya que es él quien al contar con mayores recursos y mecanismos de evaluación y seguimiento de penados podría facilitar su reinserción dentro de un estado de derecho, en donde deben conjugarse el interés particular -derecho a trabajar- con el interés general -idoneidad funcional".¹²

CONCLUSIÓN

Empecé este trabajo con la idea en la mente de analizar la fuerza legal en la solicitud de la presentación del certificado de antecedente como documental esencial al momento de presentarse a un empleo en la repartición pública de la provincia de Río Negro. Claro que este requisito no aparece mágicamente, sino que tiene su fundamento en la ley que reglamenta el Empleo Público provincial, esto es el acreditar la carencia de antecedentes penales de delitos dolosos cometidos por el titular del documento expedido por la Policía Federal.

El efecto discriminatorio que tiene este requisito quedó más que demostrado en los títulos precedentes, pues demuestran que tal documentación marca una deferencia en las oportunidades de los ciudadanos, aumentando las diferencias entre ellos, entre quienes se han mantenido como personas rectas que no sucumbieron a sus impulsos y quienes cayeron en la tentación y cometieron algún delito. Delito por que han pagado, y por el que según la finalidad de las políticas penitenciarias, han aprendido a identificar las conductas desviadas y que son castigadas por el ordenamiento jurídico.

¹² Fusero, Mariano. "La paradójica "readaptación social" del condenado y su exclusión del empleo público"

Durante su estadía en la prisión, bajo penas privativas de la libertad, lo reclusos deben aprender a respetar el sistema legal, y los derechos ajenos, para poder reinsertarse socialmente cuando cumplan el tiempo requerido.

Esta resocialización de los penados es obligación, para muchos es fundamental en el funcionamiento de las cárceles, para garantizar que la pena realmente cumple con su objetivo, restablecer el sentimiento de seguridad a la sociedad y prevenir futuros acontecimientos delictivos.

Parte de este aprendizaje se lleva a cabo con la implementación de los que Acosta Muñoz llama el Aprendizaje Laboral.

Lograr que un ex convicto vuelva a ser un activo valioso implica que pueda reincorporarse al aparato laboral, por lo que es muy importante que cuando recupere su libertad pueda acceder a un trabajo que le permita desarrollarse como persona, y sobre todo dignamente. No hay que olvidar a la dignidad, como derecho personalísimo primordial, y para recibir un trato digno, es muy importante la no discriminación. La igualdad de las personas ante la ley implica iguales oportunidades para todos.

Por eso es importante que el Estado, quien tiene en su mano la posibilidad de implementar todos los sistemas de ayuda y control para garantizar una resocialización armoniosa, dé el ejemplo a todos los particulares, aceptando como trabajadores a su cargo aquellas personas que quieren una segunda oportunidad para lograr sus objetivos.

Los organismos estatales deben comprender que el trabajo es la herramienta más importante en el desarrollo individual y comunitario, que sólo trabajando juntos se pueden mejorar las condiciones para todos.

Si el Estado no empieza a desarrollar políticas penitenciarias que garanticen el máximo de efectividad de reinserción, entonces será muy difícil que pueda cumplir con su obligación.

Es hora que el Estado, comience a garantizar los derechos como corresponde, y que empiece a cumplir con las disposiciones comprendidas en los tratados internacionales con los cuales se comprometió constitucionalmente, esto es garantiza la igualdad, la no discriminación y el trato digno de las personas.

Creo, y si bien digo creo, firmemente en las palabras de Karl Marx, que el “trabajo dignifica al hombre”, y que es su principal herramienta en las relaciones interpersonales. Por lo tanto, la necesidad del comprobar la idoneidad para el trabajo y el demostrar un compromiso férreo para cumplir su tarea, debería ser requisitos mucho más importantes que un decálogo de errores cometidos por personas que no son perfectas, pero que pueden corregir su camino.

BIBLIOGRAFIA:

- 01) Acosta Muñoz, Daniel. "Sistema Integral de Tratamiento Progresivo Penitenciario". (1996) Bogotá. <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estudios%20Penitenciarios/1.2.pdf>
- 02) Barroso Gonzalez, Jorge Luis. "El fin resocializador de la pena. Consideraciones teóricas y desde el ordenamiento penal cubano". Portal de Internet: [AmbitoJurídico.com.br](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13584). http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13584
- 03) Bobbio, Norberto (1991) "El Tiempo de los Derechos". Editorial Sistema. Madrid.
- 04) Cianciardo, Juan. "La jerarquización de los derechos". Revista de Derecho. <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Cianciardo-La-jerarquizacion-de-los-Derechos.pdf>
- 05) Fusero, Mariano. "La paradójica "readaptación social" del condenado y su exclusión del empleo público"
- 06) Kamada, Luis E. "La Finalidad de la Pena". http://www.justiciajujuy.gov.ar/escuela-de-capacitacion/images/Doctrina_Local/FINALIDAD_DE_LA_PENA_-_Luis_E_Kamada.pdf
- 07) Laje Anaya, Justo (1995). "Apuntes de Derecho Penal. Parte General". Marcos Lerener Editora Córdoba.
- 08) Medina Otarzu, Augusto. "La rehabilitación de un condenado y la confrontación con la reparación civil. Intereses legales. Sobre casos de corrupción grave. <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/08/doctrina41867.pdf>

09) Nogueira Alcalá, Humberto. "Dignidad de la persona, derechos fundamentales, bloque constitucional de derechos y control de convencionalidad."

<http://www.crdc.unige.it/docs/articles/Dignidad.pdf>

10) Nuñez, Ricardo C. Edición actualizada por Spinka, Roberto E. y González, Félix. "Manual de Derecho Penal. Parte General" (4ª ed.) Marcos Lerner Editora Córdoba.

11) Ossorio, Manuel (2010) Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 1º Edición Electrónica. <https://www.scribd.com/doc/31495851/Diccionario-Juridico-Manuel-Os>

12) © Real Academia Española, (2016). Felipe IV, 4 - 28014 Madrid.

<http://dle.rae.es/id=9NcFAo6>