

BUENOS AIRES, 01 de marzo de 2022

Señor

Presidente

Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Dr. Sergio Tomás MASSA

S. \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D.

**Ref.: PROYECTO DE INTEGRACIÓN SOCIO- LABORAL DE PERSONAS PRESAS**

*“Necesitamos que quien esté soportando el castigo del encierro tenga la posibilidad de prepararse para el día en que vuelva a estar libre. Para esa posibilidad, se necesita que el encierro no sea un hacinamiento que lo vuelva más violento y que el recluso se capacite para encontrar un futuro”*

Presidente Alberto FERNANDEZ<sup>1</sup>

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme al Sr. Presidente para someter a su consideración el proyecto de ley que desarrollé para la integración socio – laboral de las personas presas.<sup>2</sup>

Creo que se necesita un enfoque estratégico hacia el desarrollo de la prevención integral de la recaída en el delito y la integración social de la persona presa entendiendo que, a su vez, el mismo ayudará enormemente a mitigar la conflictividad carcelaria, aportará mano de obra ociosa al mercado laboral y en definitiva redundará en un beneficio a la convivencia de toda la sociedad.

---

<sup>1</sup> Presidente Alberto Fernández, mientras encabezaba los anuncios de mejoras para el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB)

<sup>2</sup> Entiendo que una persona presa es un término más abarcativo que “persona privada de su libertad”, ya que al estar en una prisión no sólo se lo priva de su libertad sino de muchos otros derechos tales como el derecho que aquí nos incumbe que es el derecho al trabajo.

## Fundamentos

El universo de las cárceles es un mundo absolutamente desconocido para la mayoría de las personas que normalmente tienen una visión muy simple de una realidad compleja y profunda, donde muchas veces la ficción es ampliamente superada por los hechos diarios.

El artículo 18 de la Constitución Nacional<sup>3</sup> establece: “Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas”, pero la realidad se encuentra muy distante de esta expresión de deseo.

El deseo de las personas presas en cambio es recuperar la libertad y proyectan cómo serán sus vidas cuando la recuperen. Para ellos las necesidades básicas y urgentes que deben cubrir en el momento de alcanzarla son:

- a) tener a alguien que los espere
- b) disponer de una vivienda a la que acudir
- c) conseguir un trabajo que le permita ganarse la vida.

Si bien los enfoques parecen diferentes, todos coinciden en que el obtener un trabajo es la principal variable para que se integre socialmente, seguido del apoyo familiar, como también cambiar el círculo social anterior a la prisión ya que el mismo puede influir negativamente en él.

Esto está claramente reconocido tanto en las leyes de derechos humanos como así también en los estándares internacionales<sup>4</sup> que se refieren directamente a la integración social de las personas presas.<sup>5</sup>

En el presente trabajo nos centraremos en el aspecto laboral, que tanto interesa, no sólo a la persona presa, sino a su familia y también a la comunidad. En el trabajo que debe conseguir, que le permitirá ganarse la vida al conseguir la libertad, en ese trabajo que le dará dignidad a su sustento.

Para cumplir el objetivo de volver a trabajar las cárceles ofrecen educación, talleres y oficios donde pueden aprender y una vez en libertad tener acceso al empleo. Pero esa formación no depende exclusivamente de la persona presa, no depende únicamente del mérito sino de la oportunidad, ya que le será muy difícil integrarse

---

<sup>3</sup> Esto está claramente reconocido en los art. 14, 14 bis, 16, 33 y 75 inc. 22 CN.

<sup>4</sup> art. 2,14,24 de la DADDH; art 1,7,8 y 23 de la DUDDHH; art. 1,6 y 24 de la CADDHH; art 3,6 y7 de PIDEyC y arts. 2 y 3 del PIDCyP.

<sup>5</sup> Incluyen estándares de educación, formación vocacional y otros programas, y la necesidad de asegurar que las personas presas se mantengan en contacto con el mundo exterior; los estándares de la libertad anticipada y los de ayuda y apoyo con posterioridad a su liberación.

laboral y socialmente si no tuvo la posibilidad de aprovechar el tiempo en prisión para educarse o aprender un oficio.

Existe además un problema externo y adicional que complica esta restitución de derechos sociales y laborales y es que son muy pocas las compañías que permiten la incorporación a personal con antecedentes penales y mucho menos a ex personas presas. Es un estigma difícil de llevar y superar.

Lo que a continuación plantearé es cómo desarrollar un modelo que contemple una salida laboral mientras cumple los días de prisión. Salida laboral que cubra las necesidades de capacitación de la persona presa y que permita que un sin número de empresas puedan absorber la mano de obra que ellos ofrecen sin ningún prejuicio respecto de su condición actual.

En efecto, la propuesta que realizo es que el trabajo desde la prisión sea una herramienta para lograr el auto sostenimiento de la persona presa, se constituya en un espacio de identificación social y a su vez le permita establecer nuevas relaciones extramuros.

Para ello aprovecharemos la lección aprendida durante la pandemia de COVID 19 en cuanto a la posibilidad de realizar trabajo remoto (teletrabajo) mediante la utilización de equipos y sistemas informáticos.

Propongo como una política pública de empleo para las personas presas que se les permita trabajar en tareas administrativas del Estado, generalmente aquellas que son repetitivas y que pueden realizarse remotamente.

A modo de ejemplo, actualización de datos, registro de infracciones, inscripciones catastrales, es decir todas aquellas tareas que lo único que requieren es el procesamiento de información la que siendo pública además proviene del sector público.

La propuesta es que la persona presa tres (3) años antes del acceso a cualquier régimen anticipado de liberación ingresará en un “trayecto ocupacional” donde desarrollará una actividad diaria de 6/8 horas desde el complejo carcelario recibiendo las órdenes y directivas de un superior de una repartición pública que lo contrate para que efectúe las tareas administrativas que se le indiquen.

Permanecerá en este trabajo hasta tres (3) meses después del acceso a cualquier régimen anticipado de liberación y gozará de todos los beneficios laborales del personal contratado.

La propuesta exceptuaría del límite temporal impuesto de tres (3) años a aquellas personas presas que demuestren o acrediten capacidades de conducción de equipos de trabajo.

Cuando se recurre al sistema penal es a fin de proteger a la sociedad, pero está claro que ese período de prisión debe ser utilizado constructivamente para asegurar, en todo lo que sea posible, que al retornar a la sociedad no sólo dichas personas quieran vivir respetando la ley, sino que también sean capaces hacerlo.

De esta manera se cubren varios aspectos, entre los cuales destaco la capacitación y la rotación en el trabajo ya que todos concluyen en tres (3) años y tres (3) meses. Pero creo mucho más importante, -y desde el punto de vista humano-, confluyen la capacitación, el sentirse útil, la apertura social al tomar contacto, aunque de manera remota con círculos distintos y la ocupación de las horas del día ya que muchas veces la falta de una actividad hace a esas horas insoportables y generan conflictos por la falta de ocupación.

Por otra parte, no debemos perder de vista que la seguridad pública se ve afectada por una gran cantidad de delitos cometidos por personas que, si bien han transitado por el sistema penal, todavía no han desistido del delito. Sin intervenciones eficaces la recaída en el delito sigue siendo probable y ello es así porque no han sido integrados ni laboral ni socialmente.

Todo delito tiene un costo social. No solo existen costos relacionados con el trabajo policial, de investigación y procesamiento de los delitos o de encarcelamiento, sino que también existe un costo para las víctimas y la comunidad. Razón por la cual el costo social y económico de la integración fallida de las personas presas es una gran preocupación para quienes formulan las políticas públicas.

Por lo expuesto y en el convencimiento de que ninguna estrategia de prevención es completa sin medidas eficaces para abordar el problema de la recaída en el delito, reiterancia y reincidencia es que considero que esta propuesta colaborará de manera directa reduciendo dichos índices y aumentando la seguridad pública. Dos objetivos básicos del proceso de justicia penal.

Este proyecto que pretendo tenga un alcance nacional sería complementario de leyes como la 14.301 de la Provincia de Buenos Aires, la que en su primer artículo obliga a los órganos del Estado Provincial a incorporar a personas liberadas en su personal y prevé medidas para favorecer la inclusión laboral del mismo en el ámbito privado.

La Ley Provincial obliga a tener al menos un 2% de liberados dentro del personal del estado provincial, a diferencia de lo que aquí se pretende que es la contratación de un trabajo rutinario por un período de 3 años y 3 meses. Es decir, si bien siempre va a existir un cupo de personal en ese “trayecto ocupacional” los que accedan al mismo serán distintas personas en el tiempo.

No es indiferente pensar en la organización de esas personas para cumplir con lo propuesto y en este punto creo que la mejor solución es que se agrupen las personas presas en cooperativas creadas por ellos como grupos de afinidad que persigan el mismo objetivo.

En este punto debo señalar que existe una primera cooperativa autogestionada por personas presas en el Penal de Batán Provincia de Buenos Aires, que está gestionada repito sólo por presos y cuyo modelo, -por su exitoso que fue su funcionamiento-, está siendo extrapolado a otros establecimientos penitenciarios de la Provincia.

Mi propuesta es que con esa cooperativa (Cooperativa Liberté) se desarrolle el primer caso testigo con el primer proyecto que se inicie.

Es decir, el trabajo rutinario que los organismos nacionales puedan proporcionar será realizado a través de la Cooperativa Liberté gestionada sólo por personas presas.

En este sentido hay una coincidencia con la Ley Provincial que faculta en sus artículos 4 y 5 a la contratación de cooperativas y al Banco de la Provincia a facilitar el acceso al crédito de esas agrupaciones mediante regímenes diferenciados. Esta circunstancia no es menor ya que permitiría obtener el crédito necesario para adquirir el equipamiento informático necesario para el inicio de la actividad.

Si bien los sistemas de justicia penal deben diseñar y realizar intervenciones de integración social eficaz para evitar la recaída en el delito, reiterancia o reincidencia, a fin de detener el ciclo de integración social fallida, no menos importante es la creación de nuevas funciones o centros de responsabilidad social de las empresas hacia la sociedad en general en pos de integrar las preocupaciones sociales en sus operaciones comerciales.

Es por ello, que suplementariamente también propongo crear un incentivo impositivo para el empleador privado que contrata personas presas para que no sea sólo una propuesta destinada al empleo público, sino que también alcance al ámbito privado que quiera participar de un programa similar. Por lo que se le ofrece al empresario un incentivo impositivo.

Beneficiando al empleador que incorpore personas presas deduciéndole un valor del impuesto a las Ganancias estableciendo que podrán imputar el equivalente al 50% de las remuneraciones nominales que éstos perciban (las personas presas) como pago a cuenta del impuesto mencionado.

El sistema será el mismo que para el sector público de trabajo reiterativo y remoto por 3 años y 3 meses y con preferencia de contratación a cooperativas de personas presas.

Como ha sido expresado en la sentencia “Képych Yuriy Tibériyevich s/ recurso de casación”, por la Sala II “el trabajo del preso en su lugar de detención no resulta ser una concesión graciable, sino que, de conformidad con lo expresamente dispuesto por la normativa en la materia, constituye un derecho (art.106 de la ley N° 24.660 y el art. 97 del decreto reglamentario N° 303/96)”. Agregando a su vez que “para cualquier preso que trabaje no pueden dejar de gobernar como estándares – entre otros- el derecho a la remuneración y la regla de asimilación al trabajo libre, con todos sus alcances, (vgr. Asignaciones familiares, obra social, cobertura frente a accidentes de trabajo, capacitación laboral, agremiación) por imperio del principio de progresividad, En este ámbito, como en el medio libre, nunca es tan necesario recordar el eterno adagio: el trabajo digno dignifica al hombre.”<sup>6</sup>

Como hemos señalado, la mayoría de las personas presas sufren la estigmatización y ostracismo familiar y social, y el consiguiente impacto negativo sobre su capacidad personal no sólo para encontrar empleo o vivienda, sino para regresar a la educación formal o re crear su propia vida.

Este proyecto de ley busca alentar a la persona en conflicto con la ley penal a fin de disminuir la recaída en el delito conjugando la intervención institucional con anterioridad a la puesta en libertad de las personas presas a fin de adquirir la destreza necesaria para vivir una vida respetuosa de la ley y autosuficiente, como así también la incorporación de la base comunitaria facilitando así la restitución de sus derechos sociales y laborales.

Como todos sabemos, el desistimiento se hace más probable a medida que disminuye la cantidad total de circunstancias sociales “problemáticas” que confronta el individuo.

Desistir es con frecuencia muy difícil para las personas que han desarrollado modelos repetitivos de delincuencia, pero estoy convencida de que sólo mediante

---

<sup>6</sup> CFCP, Sala II, Causa Nro. 1318/13 Kepyck, Yuri s/recurso de casación, Registro Nro. 2490/14 del 1/12/14, del voto del Dr. Slokar. Disponible en <https://www.cij.gov.ar/nota-14499-La-C-mara-Federal-de-Casaci-n-Penal-hizo-lugar-a-un-h-beas-corpus-colectivo-en-un-caso-por-el-trabajo-de-los-presos.html>. Consultado el 1 de marzo de 2022.

una verdadera integración social lograremos una sociedad más justa e igualitaria porque “nadie tiene que tener su pasado como destino”.

### **Texto del Proyecto de Ley**

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de

Ley:

**ARTÍCULO 1º:** Esta ley es aplicable a la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades anónimas con participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias.

**ARTÍCULO 2º:** El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social será la autoridad de aplicación y ejercerá las facultades de policía derivadas de la aplicación de políticas fijadas por esta ley.

**ARTÍCULO 3º** — El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, establecerá un mecanismo de coordinación interministerial para facilitar la aplicación de esta ley por parte de los servicios penitenciarios o cualquier otra fuerza encargada de la custodia de las personas presas a fin de que se asegure una fluida información, la adopción de criterios comunes y una adecuada ejecución de las medidas.

**ARTÍCULO 4º:** Todos los organismos mencionados en el artículo 1º, con las salvedades que establezca la reglamentación, están obligados a contratar bajo la modalidad de trabajo remoto (teletrabajo) a personas presas, priorizando aquellas cuya fecha de acceso a cualquier régimen anticipado de liberación se encuentre dentro de los próximos tres (3) años. Este límite temporal no será aplicable a aquellas personas presas que demuestren o acrediten capacidades de conducción de equipos de trabajo.

La proporción de ocupación de persona presa no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de la totalidad de su personal.

Este porcentaje será de aplicación sobre el personal de planta permanente, temporaria, transitoria y/o personal contratado cualquiera sea la modalidad de contratación. Asimismo, y a los fines del efectivo cumplimiento del mínimo establecido, todos los

organismos enunciados en el artículo 1° deberán comunicar a la Autoridad de Aplicación dentro de los treinta (30) días de sancionada esta ley el relevamiento realizado en cada área precisando las vacantes y el tipo de trabajo a realizar.

**ARTÍCULO 5°:** La persona presa permanecerá en este trabajo hasta tres (3) meses después del acceso a cualquier régimen anticipado de liberación y gozará de todos los beneficios laborales vigentes del personal contratado bajo la modalidad de la Ley 27.555 y modificatorias.

Sin perjuicio de lo expuesto, en caso de prolongarse la relación laboral por acuerdo de ambas partes, el empleador queda relevado de la carga indemnizatoria y el trabajador quedará excluido del cupo especial exigido por esta norma.

La Autoridad de Aplicación promoverá la creación de cooperativas de personas privadas de su libertad orientadas a la integración laboral mediante la modalidad de teletrabajo.

**ARTÍCULO 6°:** El Banco de la Nación Argentina, podrán implementar regímenes diferenciados de créditos destinados a las cooperativas que se establezcan de acuerdo con lo señalado en el artículo 5° de la presente.

**ARTÍCULO 7°:** Los organismos incluidos en el artículo 1°, priorizarán a igual calidad y oferta de precio, de acuerdo a la forma que establezca la reglamentación, la adquisición de bienes y contratación de obras y/o servicios de aquellas empresas que contraten a cooperativas de personas presas, y siempre que lo previsto adquirir se ajuste al precio, condiciones y demás características de los bienes producidos por ellas y las prestaciones que efectúen sean equivalentes con las vigentes en plaza, situaciones éstas que deberán ser fehacientemente acreditadas.

**ARTÍCULO 8°:** A fin de crear un incentivo impositivo para el empleador privado que contrata personas presas, modifícase el Artículo 81, TÍTULO III. DE LAS DEDUCCIONES, de la Ley N.º 20.628 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 81. k) podrán imputar, en la forma y condiciones que establezca la Autoridad de Aplicación, el equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las remuneraciones nominales que las personas presas perciban, como pago a cuenta del impuesto a las Ganancias”.

El sistema será el mismo que para el sector público de trabajo reiterativo y remoto por 3 años y 3 meses y con preferencia de contratación a cooperativas de personas presas.

**ARTÍCULO 9°:** Son abrogadas todas las normas incompatibles con la presente ley.

**ARTÍCULO 10°:** Incorpórase a la ley 24.660 como artículo 119 bis el texto de la presente ley.

**ARTÍCULO 11°:** Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

**ARTÍCULO 12°:** Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS.....

— REGISTRADA BAJO EL N° ..... —

Esperando que el presente proyecto tenga una favorable recepción saludo al Sr. Presidente con mi consideración más distinguida.

**Dra. Laura ANDINO**  
DNI 27.092.323

Datos de contacto  
Tel. cel.: 11 5314 6628  
Mail: [laura\\_andino2015@yahoo.com.ar](mailto:laura_andino2015@yahoo.com.ar)