

# **El caso del tratamiento legislativo del Patronato de Liberados Dr. Jorge H. Frías en la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados.**

Federico Saettone.

Cita:

Federico Saettone (2015). *El caso del tratamiento legislativo del Patronato de Liberados Dr. Jorge H. Frías en la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/1187>

# **El caso del tratamiento legislativo del Patronato de Liberados "Dr. Jorge H. Frías" en la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados**

**Federico Saettone, CONICET-UBA**

**F\_saettone@hotmail.com**

## **Resumen**

Esta ponencia aborda el tratamiento legislativo del traspaso del ex Patronato de Liberados "Dr. Jorge H. Frías" a la órbita de la Poder Judicial tras su transformación en la ahora denominada *Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal* (Ley 27.080). El Patronato de Liberados de la Ciudad de Buenos Aires fue creado en 1918 a los efectos de prestar asistencia y de "controlar" las personas que recuperan la libertad después de haber estado privadas de ella en algún establecimiento penitenciario. Hasta su transformación en la actual Dirección aquél funcionaba como asociación civil (es decir una ONG) solventada económicamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Ministerio de Justicia de manera conjunta. Sin embargo, no pudo desarrollar debidamente sus funciones principalmente debido a la falta de recursos presupuestarios. En definitiva, en esta ponencia se analiza el accidentado tratamiento parlamentario de la Dirección de Control, el cual pone al descubierto el escaso interés en la cuestión por parte de los legisladores a la hora de evaluar y crear instrumentos para la reinserción social de los presos una vez cumplidas las penas.

Palabras clave: Legislación Penal, Ejecución Penal, Diputados, Punitivimos, Garantismo.

## **Introducción:**

En esta exposición se abordarán las siguientes cuestiones en torno a la creación a la *Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal* (Ley 27.080):

- 1) Características y situación actual del ex Patronato de Liberados "Dr. Jorge H. Frías".
- 2) El trámite parlamentario por el cual se sancionó la Ley 27.080 en el Congreso Nacional.
- 3) Las reformas de la justicia impulsadas por el gobierno nacional.
- 4) Las posiciones doctrinarias e ideológicas de los legisladores sobre cuestiones penales.
- 5) Las teorías de la acción legislativa y la lógica "distributiva".
- 6) El procedimiento legislativo de la Ley 27.080.

- 1) El Patronato de Liberados:

El Patronato de Liberados "Dr. Jorge H. Frías"<sup>1</sup> fue fundado en 1918 como una asociación civil en el ámbito de la Justicia Federal de la Capital Federal. Hasta su conversión en la *Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal* (Ley 27.080) a fines de 2014, según consta en sitio web del ex Patronato, sus principales funciones eran:

- a. Contribuir a la prevención y disminución de la criminalidad y de la reincidencia;
- b. Realizar una permanente labor en el medio social con el objeto de conseguir apoyo moral y material a la finalidad expresada en el inciso anterior;
- c. Atender situaciones que puedan derivar en comportamientos delictivos en el núcleo familiar del asistido;
- d. Brindar asesoramiento en su especialidad a los Organismos del Estado y a las entidades privadas de bien público que lo soliciten, coordinando su acción asistencial y proteccional según lo requieran las circunstancias;
- e. Desarrollar actividades docentes y de capacitación en la materia de su competencia;
- f. Asistir y promover adecuadamente a los egresados de las cárceles y a los procesados o condenados a cualquier clase de pena que voluntariamente se sometan al Patronato;
- g. Supervisar el cumplimiento de las normas de conducta fijadas por la autoridad judicial competente en los casos de concesión de libertad condicional o de excarcelación que lo requiera y siempre que los egresados se dediquen en Capital Federal;
- h. Crear y dirigir establecimientos o servicios orientados a la capacitación de los egresados de las cárceles y a sus familiares;
- i. Procurar empleo para los egresados de las cárceles sometidos al Patronato por normas legales o adheridos voluntariamente y hacer lo propio con los familiares de los egresados, de los encarcelados o como labor de prevención del delito cuando las circunstancias lo aconsejen;
- j. Realizar en coordinación con las autoridades carcelarias una acción de apoyo a los internos que carezcan de familiares o que tengan problemas personales o especiales en sus núcleos de convivencia o dificultades económicas, etc., atendiendo consecuentemente las necesidades de cada caso;
- k. Propender a la constitución de instituciones similares en las ciudades capitales de las provincias y localidades donde funcionan establecimientos carcelarios y a la federación de dichas instituciones.<sup>2</sup>

Además del Patronato "Dr. Jorge H. Frías", en el país solo existe una sola organización de la misma naturaleza en la Provincia de La Pampa. En el resto de las provincias esta actividad es ejercida por organismos y agencias que funcionan en la esfera del poder ejecutivo o judicial provincial.

Entre 2009 y 2010, el ex Patronato atendió a más de 20.000 personas, prestando servicios sociales a familias de los internos liberados, realizando informes socioambientales

---

1 Jorge H. Frías fue un reconocido jurista especializado en Derecho Penal y la problemática pos penitenciaria, ocupó espacios importantes en el aparato de justicia criminal e impulsó para 1918 la creación del Patronato de Liberados y excarcelados de la Capital Federal

2 <http://www.patronato-liberados.org.ar/>

para diversos juzgados nacionales y de cumplimiento de libertades condicionales y ejecución de tareas comunitarias (“*probation*”); así como también ejerciendo el control del cumplimiento de las prisiones domiciliarias, entre otras actividades.

En cuanto se refiere a su administración, se sabe que sus recursos provenían de los aportes presupuestarios de las Corte Suprema de Justicia y del Servicio Penitenciario Federal dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Como destacó oportunamente el Secretario General del gremio judicial: *esta ONG seguía y tenía la asistencia presupuestaria, con todos los gobiernos que pasaron en noventa años, del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, sin que nadie la controlara.*<sup>3</sup>

Si bien en 2011 la Corte Suprema de Justicia de la Nación firmó un convenio con el ex Patronato para dar una solución a la cuestión presupuestaria persistieron las dudas sobre la administración de los recursos, lo que determinó que se fueran recortando las partidas presupuestarias. Finalmente, en el mes diciembre de 2013 las suspendieron, afectando a su planta de profesionales, en su mayoría son asistentes sociales, los cuales no pudieron cobrar sus sueldos. Como denunció oportunamente una de delegada: “...*las pésimas condiciones de trabajo hicieron que pasáramos de ser 400 empleados a sólo 105. Recién en 2006, gracias a la lucha, dejamos de ser contratados y conseguimos estar bajo relación de dependencia*”.<sup>4</sup> Sin embargo, según revela la misma fuente, ya desde el año 2012 empezaron a percibir sus salarios de manera irregular.

Los 105 profesionales mencionados supervisan actualmente a 9 mil personas con libertad condicional en la Ciudad de Buenos Aires. En palabras de la delegada:

Ya no hay recursos para hacer tareas asistenciales. Antes la atención post-penitenciaria trataba de evitar la reincidencia con trabajo, alojamiento, ayuda, dinero para emprendimientos. Ya no se hace nada de esto. Sólo podemos cumplir con los informes que solicitan los juzgados sobre la ejecución de las penas.<sup>5</sup>

---

3 Versión Taquigráfica del Senado del REUNIÓN PLENARIA DE LAS COMISIONES DE JUSTICIA Y ASUNTOS PENALES Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA del 7 de octubre de 2014, pág. 13.

4 <http://www.diariopublicable.com/sociedad/3060-patronato-de-liberados--conflicto-y-paro.html>

Por último, este investigador pudo acceder a la nómina de profesionales del ex Patronato. Según consta en la misma, cerca de 29 profesionales (30%) están afectados a tareas de “supervisión” y “administración”; y la restante realiza las tareas “asistenciales” (es decir unos 76/77 profesionales). El salario neto a cobrar de estos últimos (en valores del 2014) va de un rango de los \$4.200 a \$9.000 según la antigüedad.

En este contexto de precarización y parálisis del ex Patronato, la diputada Graciela Giannettasio, del bloque parlamentario del oficialismo Frente para la Victoria (FPV) y Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados; y la Diputada Diana Conti (FPV), miembro de la Comisión de Justicia y, además, Vicepresidente 1° de la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados, presentaron un proyecto de ley (Exp. 2811-D-2014) proponiendo pasar el ex Patronato a la esfera de la Justicia, como se verá luego más detalladamente.

Antes que las legisladoras presentaran dicho expediente, ya existía otro (el Exp. 404-D-2013), presentado el 07/03/2013 por el ex diputado Gil Lavedra, y acompañado por diputados de otros bloques del PRO, la UCR, del Frente Amplio Progresista y el Frente Peronista.<sup>6</sup>

En resumen, lo importa a destacar es que durante el 2014 el Patronato “Dr. Jorge H. Frías” se transformó en la hoy denominada *Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal* (Ley 27.080), en el ámbito de la justicia. Recién en el 16/06/2015, cuando se escriben estas líneas, fue reglamentada dicha ley por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Acordada 17/15.<sup>7</sup> Por lo pronto, la nueva Dirección solo existe en los papeles y los profesionales siguen sin cobrar sus salarios.

---

5 <http://www.diariopublicable.com/sociedad/3060-patronato-de-liberados--conflicto-y-paro.html>

6 Alfonsín, Ricardo; Luis, Tonelli, Pablo Gabriel; Donda Pérez, Victoria Analía; Garrido, Manuel; Stolbizer, Margarita Rosa; Ferrari, Gustavo Alfredo Horacio; Álvarez, Elsa María; Brizuela y Doria de Cara, Olga Inés; Tunessi, Juan Pedro.

7 <http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp>

## 2) El trámite parlamentario:

El Exp. 2811-D-2014 “Creación de la Dirección de Control y Asistencia de la Ejecución Penal” fue tratado en las comisiones de la Cámara de Diputados de Legislación Penal (comisión de cabecera), Justicia, y Presupuesto y Hacienda (segundas competencias); y también, por las comisiones de Justicia y Asuntos Penales (comisión de cabecera) y por la de Presupuesto y Hacienda (segunda competencia) de la Cámara de Senadores.<sup>8</sup> El procedimiento que siguió el expediente es el siguiente:

1° El 23/04/2014 ingresa el Exp. 2811-D-2014 a la Comisión de cabecera (Legislación Penal) de la Cámara de Diputados para su estudio.

2° El 03/07/2014 se lleva a cabo una reunión conjunta de las Comisiones de Legislación Penal, Justicia y Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación y se firma un dictamen de mayoría por los diputados Patricia Bullrich. – Graciela M. Giannettasio - Roberto J. Feletti – Diana B. Conti.– Marcos Cleri. – Pablo F. J. Kosiner.– Alejandro Abraham.– Jorge R. Barreto. – María L. Alonso.– José R. Uñac.– Eduardo A. Cáceres. - Jorge A. Cejas. –Alfredo C. Dato. – José M. Díaz Bancalari.– Anabel Fernández Sagasti – Ana C. Gaillard. – Lautaro Gervasoni.– Josefina González.– Dulce Granados.– Leonardo Grosso.– Carlos S. Heller. – Carlos M. Kunkel– Jorge A. Landau.– Juan M. Pais.– Nanci M. A. Parrilli.– Juan M. Pedrini– Martín A. Pérez.– Jorge Rivas.– María Soria.– Federico Sturzenegger. – María E. Zamarreño; una disidencia parcial por el Dip. Pablo L. Javkin y un solo dictamen de minoría firmado por los Diputados Victoria A. Donda Pérez. – Manuel Garrido. – María G. Burgos. (UCR) – María S. Carrizo. – Julio C. Martínez. – Diego M. Mestre. – Adrián Pérez. – Luis A. Petri. – Margarita R. Stolbizer. – Gustavo A. Valdés. El Diputado Javkin, Pablo firma en una disidencia parcial (Orden del Día 415 del 15/07/2014).

3° El 27/8/14 se aprueba en el recinto con modificaciones el dictamen de mayoría (Orden del Día 415/14) y pasa a la Cámara de Senadores.

4° La media sanción de diputados ingresa en la Cámara de Senadores y obtiene un dictamen único de las comisiones de Justicia y Asuntos Penales y Presupuesto y Hacienda (Orden del Día 472, del 08/10/2014) firmado por las Senadores Pedro G. Guastavino.- Aníbal D. Fernández.- Mario J. Cimadevilla.- Ángel Rozas.- María R. Riofrío.- Cristina Fiore Viñuales.- Walter B. Barrionuevo.- Rodolfo J. Urtubey.- María Graciela de la Rosa.- Ruperto E. Godoy.- Marcelo A. H. Guinle.- Pablo G. González.- Silvia B. Elías de Pérez.- Gerardo R. Morales.- María de los Ángeles Higonet.- José M. A. Mayans.- Ernesto R. Sanz.

5° El 29/10/2014 fue considerada la Orden del Día 472 en la sesión de la Cámara de Senadores y devuelto para su estudio a la Comisión de Justicia y Asuntos Penales.

6° Se firma un nuevo dictamen de las comisiones de Justicia y Asuntos Penales (Comisión de cabecera) y Presupuesto y Hacienda (Orden del Día 588, del 06/11/2014) por los senadores Pedro G. Guastavino.- Aníbal D.

---

8 Se recuerda que el Congreso Nacional es un sistema bicameral “perfecto”, lo que significa que todo proyecto que ingresa por una Cámara (origen) debe ser tratado y aprobado por la segunda Cámara (revisora) para que se convierta en ley.

Fernández.- Mario J. Cimadevilla.- Jaime Linares.- María R. Riofrio.- Cristina Fiore Viñuales.- Walter B. Barrionuevo.- María Graciela de la Rosa.- Ruperto E. Godoy.- Marcelo A. H. Guinle.- Pablo G. González.- Rolando Bermejo.- Gerardo R. Morales.- María de los Ángeles Higonet.- Luis Naidenoff.- Ernesto R. Sanz-Ada R. del Valle Iturrez de Cappellini y obtiene la media sanción en esa Cámara en la sesión del 03/12/2014.

4° El 05/12/2015 ingresa a la Cámara de Diputados, obteniendo un solo dictamen de las comisiones de Legislación Penal, Justicia y Presupuesto y Hacienda (Orden del Día 1630, del 15/12/2014) firmada por Patricia Bullrich. – Graciela M. Giannettasio. – Roberto J. Feletti. – Diana B. Conti. – Eric Calcagno y Maillmann. – Manuel Garrido. – Pablo F. J. Kosiner. – Luis Pastori. – Andrés R. Arregui. – Luis E. Basterra. – Mara Brawer. – Remo G. Carlotto. – Mónica G. Contrera. – Alfredo C. Dato. – José M. Díaz Bancalari. – Anabel Fernández Sagasti. – Ana C. Gaillard. – María T. García. – Miguel Á. Giubergia. – Josefina V. González. – Dulce Granados. – Mónica E. Gutiérrez. – Gastón Harispe. – Carlos S. Heller. – Manuel H. Juárez. – Carlos M. Kunkel. Solo hubo una disidencia parcial del Dip. Martín Lousteau.

5° La Orden del Día 1630 fue aprobada en la Cámara de Diputados sin modificaciones el 16/12/2014, y de este modo, la Ley 27.080 fue promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional el 27/1/2015.

### 3) Las reformas de la justicia:

El tratamiento de la Ley 27.080 por la que se creó la *Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal* está inserto en un proceso de reforma Judicial impulsado por el gobierno nacional encabezado por la Presidente Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria-Partido Justicialista) cuyos principales hitos fueron:

- En abril de 2013 el gobierno nacional presentó una serie de proyectos de ley dirigidos a “democratizar la justicia”, la mayor parte de los cuales fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- Posteriormente el gobierno nacional presentó un proyecto de ley del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, que fue aprobado, no sin polémicas (de hecho en la sesión de diputados se retiró del recinto todos los bloques opositores) el 01/11/2014 (Ley 26.994).
- Durante el 2014 el gobierno fue anunciando que enviaría al Congreso Nacional el borrador de un proyecto de reforma del actual Código Penal de la Nación, cuya autoría es atribuida al ex Ministro de la Corte Suprema de la Nación, el Dr. Zaffaroni, reconocido por su postura “abolicionista” del derecho penal, y el cual presidió la comisión de redacción integrada por el Diputado Pinedo (UNIÓN-PRO), la diputada (MC) socialista María Elena Barbagelata, el ex ministro de Seguridad bonaerense León Arslanián y el diputado (MC) de la UCR Ricardo Gil Lavedra. El proyecto de reforma despertó críticas de varios sectores políticos (en particular de los líderes del Frente

Renovador liderado por el diputado nacional y candidato Sergio Massa) y judiciales y rechazos de los diversos sectores judiciales y políticos. Hasta el momento no fue presentado en el Congreso Nacional.<sup>9</sup>

- En diciembre de 2014 se aprobó un proyecto de ley del nuevo Código Procesal Penal de la Nación (Ley 27.063), y a principios del mes de junio de 2015 el Congreso Nacional aprobó las leyes de implantación del Código Procesal Penal y de reforma de la justicia federal y nacional (Leyes 27.146; 27.147; 27.148; 27.149; 27.150).

#### 4) Posiciones doctrinarias del derecho penal:

Una vez aclarado el contexto de reformas legislativas de la justicia, seguidamente se analizará la cuestión penal y los posicionamientos ideológicos de los legisladores. Sin duda, la rama del derecho penal constituye en el parlamento argentino –y no solo en éste- una especialidad que requiere del *expertise* que muy pocos legisladores disponen, lo que es especialmente cierto si se compara lo que sucede con las otras especialidades parlamentarias del derecho.

No obstante la fuerte impronta de especialización del derecho penal, como se sabe, el tema tiene un importante impacto en una opinión pública cada más sensible a los hechos de inseguridad y el aumento del delito difundido por los medios de masas, que exige respuestas inmediatas a los representantes. Respecto a esto último, el ex Juez de la Corte Suprema Eugenio Zaffaroni (2013) destaca que esta precepción está vinculada a lo que denomina la “criminología mediática”, es decir, de una forma particular de comunicación de los hechos delictivos por parte de los medios de masas -en particular la televisión-, que ponen el énfasis en el ciudadano “víctima” de la inseguridad, legitimando así ciertas reformas de los aparatos de seguridad y el endurecimiento de las penas contra el delito.<sup>10</sup>

De este modo, los temas penales –en particular aquellos relacionados con ciertos delitos- se convierten en un *issue* político, lo que obliga a los diputados a tomar una

---

<sup>9</sup> Hay quienes sostienen que el actual gobierno de Cristina F. de Kirchner promovería su tratamiento legislativo en algún momento de 2015, aunque la principal cuestión que hace pensar que no será así son las elecciones presidenciales que se tendrán este año.

posición sobre cuestiones que en realidad deben encararse y resolverse parlamentariamente atendiendo a la complejidad del asunto.

En el actual contexto público-mediático, en el cual el parlamento nacional es una “caja de resonancia” de los principales problemas de la sociedad, el debate general sobre la cuestiones penales se dan en el marco de dos grandes lineamientos políticos-discursivos: el de los *punitivistas*, esto es quienes sostienen que el derecho penal debe ser eficaz, debiendo cumplir con su finalidad primaria que es la establecer de una pena (usualmente con el encierro en prisión) a quien comete un delito, independientemente de otras consideraciones sociales y circunstanciales; y los *garantistas* o más exactamente *previsionista*, que según la terminología de Nino<sup>11</sup>, son quienes sí tienen en cuenta las consecuencias individuales y sociales de la aplicación de la pena, y que entienden que la aplicación de aquella en su variante más efectiva (el encierro) no garantiza por sí misma que el penado vuelva delinquir. En virtud de ello, la debe estar orientada principalmente a prevenir mayores males futuros antes que el hecho inmediato. Esto último implica que, a diferencia de las posturas de “mano dura” de los punitivistas, para los garantistas es importante el aporte de las demás instituciones y organizaciones de asistencia y protección social, las cuales, entre otras funciones, deben procurar la reinserción social del preso. Esta es, por lo tanto, la lógica por la cual, desde la perspectiva de las políticas públicas, es necesario invertir recursos públicos en patronatos y demás organizaciones públicas y/o privadas que actúen en la fase post-penitenciaria.

Por último, no se puede dejar de señalar que estas dos tendencias son congruentes con los encasillamientos ideológicos propios de las modernas sociedades industriales, en donde el punitivismo queda asociado a la “derecha” (individualismo, liberismo económico, estado mínimo, énfasis en seguridad y defensa, etc.); y el garantismo con la izquierda (colectivización, estado de bienestar, derechos humanos, etc.).

10 Zaffaroni, R. E. *Estado y seguridad pública. Algunas consideraciones básicas* en “Estado, Seguridad Pública y Criminalidades”, Ocampo Alcántar, R.; Covarrubias, I.; Cruz Revueltas, J.C. (Coordinadores). México. Universidad Autónoma de Sinaloa, 2013.

11 Nino, C. *Ocho lecciones sobre ética y derecho*, Siglo Veintiuno Editores, 2013, Cap. 8.

## 5) Patrones del comportamiento legislativo:

El tratamiento legislativo de la creación de la *Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal* en el transcurso de 2014, puso al descubierto que no existe tal asociación entre una derecha inclinada a promover políticas “punitivistas” o una izquierda propensa a favorecer reformas “garantistas”. En realidad, los legisladores involucrados en esta investigación se mostraron favorables a una amplia intervención del estado en la cuestión la post-penitenciaria, y por ende, todos aceptaron la necesidad de estatizar el ex Patronato.

Cabe preguntarse entonces, ¿cuál es la razón de estos consensos trans-partidarios? ¿Acaso esta unanimidad refleja sinceramente aquello que piensan los legisladores sobre el tema?

Las respuestas a estas preguntas llevan a revisar brevemente algunos aspectos teóricos de la acción “racional” en el ámbito parlamentario, es decir en una asamblea representativa en donde, independientemente del sistema electoral por el que fueron elegidos, todos tienen formalmente el mismo poder (es decir tienen voz y voto). El principal supuesto de dicha racionalidad es que el accionar de los legisladores no responde tanto a la motivación de las cuestiones de interés general del país, sino más bien a sus intereses individuales de maximizar los beneficios materiales y/o simbólicos que surjan la aprobación de determinados proyectos de ley y, cuando es el caso, de las políticas públicas que de ellas se derivan (aunque otra es la discusión sobre el proceso de implementación de aquellas). Como sostienen los especialistas que estudian el Congreso Federal de Estados Unidos, de acuerdo a estos supuestos, los legisladores tienden a interesarse en cierta legislación que comporte alguna ventaja o mejora de sus distritos electorales y/o de los grupos de interés que apoyaron e invirtieron en su campaña electoral. De este modo, el carácter local (distrital o particular) de la legislación propuesta por aquellos se convierte en un capital político-electoral a ser invertido en su reelección o, para un premio mayor, como puede ser una gobernación del estado.

Que el legislador se comprometa a presentar y promover una determinada política pública a través de un proyecto de ley no es condición suficiente para que aquella sea tratada, ya que debe atenderse a un procedimiento legislativo formalizado que requiere de las

conformación de mayorías. De aquí que el legislador necesita del concurso de sus pares para que sus proyectos puedan ser aprobados (de no ser así, son “cajoneados”), es decir de la cooperación de los demás legisladores para construir una coalición legislativa. De acuerdo al *mainstream* de la ciencia política empírica, este esquema de cooperación legislativa constituye la quintaesencia de todo proceso legislativo, y por lo tanto, es inseparable de una lógica *distributiva* basada en la regla del “hoy por ti, mañana por mí”. Es decir, en otras palabras, esta lógica implica un intercambio entre legisladores con conocimiento e interés en determinadas políticas públicas con otros legisladores con intereses y preferencias diversas.

No obstante lo señalado anteriormente, esta lógica distributiva presenta un límite que está dado por los recursos presupuestarios disponibles para financiar una política pública, lo que significa que todo proyecto de ley debe explicitar los parámetros de dónde se obtienen los recursos; es decir, quién debe pagar la cuenta. Esto explica que los Congresos y demás legislativos tienden a ser una suerte de cementerios de políticas públicas, en la medida que son pocos los proyectos que tienen reales chances de sobrevivir en la lucha por sobrevivencia “darwiniana” por los escasos recursos presupuestarios.

Una de las consecuencias de lo señalado en el párrafo anterior, es que los legisladores tienden a presentar aquellos proyectos que “concentran” los beneficios, y a la vez, “universalizan” sus costos.<sup>12</sup>

Veamos ahora la aplicación de estas consideraciones teóricas al caso de la *Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal*. Se trata entonces de una iniciativa de política pública vinculada a intereses de la rama penal de la Justicia, y en particular, al fuero penal. Esto se constata con leer el artículo 1º de la Ley 27.080:

Créase en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, la Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal, como auxiliar de la justicia federal y de la justicia nacional, cuya supervisión será ejercida por una Comisión conformada por los presidentes de la Cámara Federal de Casación Penal, de la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal.

---

12 Krehbiel, K. *Information and Legislative Organization*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991.

De hecho, como se verá más abajo, el proyecto de ley del Expediente 2811-D-2014, preveía que la Dirección funcionara sólo a órbita de la Cámara Federal de Casación Penal.

Más allá de este último detalle, lo primero a tener en cuenta es que ninguno de los diputados o senadores que integran las comisiones de justicia y legislación penal manifestaron un algún interés o vínculo explícito en la cuestión de las políticas post-penitenciarias, ni menos en la suerte del Patronato. Este último ingresó en la agenda parlamentaria gracias a la presión de los trabajadores, y luego, al involucramiento de Julio Piumato, Secretario General de la Unión de Empleados Judiciales y actual Secretario de Derechos Humanos de la Confederación General del Trabajo (CGT). Este último fue el que planteó la situación del Patronato ante la Corte Suprema de Justicia, solicitado que el Poder Judicial asuma la funciones y el personal del Patronato agonizante. El tema fue considerado por el entonces Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Eugenio Zaffaroni, el cual redactó un borrador de ley que, luego de consultas y algunos ajustes, fue presentado con las firmas de las diputadas Conti y Giannettasio.

En síntesis, el dato a destacar aquí es que no se verifica en los diputados y senadores involucrados en el proceso legislativo de esta ley el conocimiento y el expertise sobre las cuestiones relativas a la implementación de las penas y los procesos post-penitenciarios. Como enfatizó el Secretario General Piumato en su exposición en el Senado: *esta ONG (por el ex Patronato) seguía y tenía la asistencia presupuestaria, con todos los gobiernos que pasaron en noventa años, del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, sin que nadie la controlara* (p. 13).

Volviendo a las teorías de acción de la acción, aquellas coinciden más o menos en observar que los legisladores tienden a especializarse en algunas materias legislativas, lo que, entre otras cosas, explica sus preferencias por desempeñarse en determinadas comisiones legislativas y no en otras. La especialización legislativa no deja de estar relacionada a la lógica distributiva del proceso legislativo de la que se habló más arriba, por la cual el expertise en una determina área de política pública representa un recurso estratégico en manos del legislador a ser invertido en los juegos de intercambio de apoyo legislativo con otros legisladores.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la información que dispone el legislador representa no solo un beneficio individual, sino además un beneficio colectivo para todo el

bloque o partido político al que pertenece, el cual, por cierto, le delega la responsabilidad de “operar” en esa materia específica (sea el tema de la legislación penal, medio ambiente, energía nuclear, etc.).

Lo importante de esta delegación hacia el legislador “informado” es que, con ella se está poniendo en juego la credibilidad política del partido –y no solo del legislador- en la implementación de las políticas públicas; es decir, en última instancia frente a la ciudadanía.

Veamos seguidamente qué información tenían en sus manos los legisladores involucrados en el proceso legislativo de la estatización del Patronato.

## 6) El proceso legislativo

Como en parte ya se explicó más arriba, el proceso legislativo del tratamiento de esta ley se inició en respuesta a una emergencia laboral de un sector del ámbito la justicia penal y no por iniciativa de legisladores interesados en una política pública de reforma penal. En tal sentido, el Congreso Nacional se ajusta al patrón de comportamiento legislativo típico de las denominadas legislaturas “reactivas”<sup>13</sup>, es decir de los Congresos y legislaturas que no les queda otra opción que aprobar o rechazar las iniciativas del gobierno, hayan sido presentadas directamente por aquél o por los legisladores oficialistas. Como se indicó, la creación de la nueva Dirección fue, formalmente, una iniciativa legislativa presentada por dos legisladoras de bloque oficialista del kirchnerismo en respuesta a la inviabilidad financiera del Patronato en un contexto signado por una precepción de la opinión pública del aumento del delito y de la violencia social.

La urgencia de tratar el asunto y de darle sanción legislativa comportó que el trámite legislativo sea más bien expeditivo, demandando unos seis meses de duración (contando desde la fecha de la publicación del primer Orden del Día 415 del 15/07/14, hasta su sanción definitiva en la Cámara de Diputados el 16/12/14 en segunda lectura). Como surge de observar el ítem de los “Antecedentes” en la Orden del Día 415/14, solo había sido

---

13 Morgenstern, S. & Nacif, B. [ed], *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press. 2002

presentado un solo proyecto de ley por el que disolvía el Patronato y se creaba la *Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal* (Exp. 0404-D-2013, fecha de publicación 07/03/2013), firmado por el ex legislador de la UCR Ricardo Gil Lavedra y cofirmado por diez legisladores de otros bloques. Se trata de un proyecto breve, que crea esta Dirección en la órbita de la Cámara Federal de Casación Penal, con un Director/a designada designado con acuerdo del Senado.

Si bien el Exp. 0404-D-2013 de Gil Lavedra/otros tenía estado parlamentario cuando se inició el estudio legislativo en la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados, se puso en consideración el nuevo proyecto firmado por la Diputadas Conti y Giannettasio (Exp. 2811-D-2014, presentado en el 23/04/2014). En virtud de ello, se convocó a una primera reunión conjunta entre las Comisiones de Legislación Penal, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda el día 27/05/2014, y a una serie de reuniones que realizaron los días 19/06/14, 23/06/14 y 01/07/14. Pese a los intentos de la Presidente de la Comisión de Legislación Penal para lograr un proyecto más estudiado y terminado, los diputados del oficialismo impusieron que se firme el dictamen en base al proyecto de Conti y Giannettasio sin modificaciones. En este caso, el que pagaban el costo de bloqueo legislativo era la Diputada Bullrich, Presidente de la Comisión de Legislación Penal, una comisión en la que dicha diputada no tenía mayoría propia y que se había manifestado públicamente a favor de sacar esta ley.

Los principales puntos del Exp. 2811-D-2014 son:

- Crea la Dirección de Control y Asistencia de Ejecución Penal en el ámbito Cámara Federal de Casación Penal, delegando en ella el poder para “reglamentar” la presente ley.
- Establece que aquella será conducida por un Director/a con título de abogado, designado por concurso público de antecedentes y oposición.
- Crea además un Consejo Consultivo interdisciplinario integrado por psicólogos, asistentes sociales, trabajadores sociales, médicos, abogados o sociólogos.
- Le otorga a la Corte Suprema de Justicia de la Nación la facultad de asignar la partida presupuestaria para la nueva Dirección.
- Establece cinco funciones a la nueva Dirección, a saber:

- a) El control del cumplimiento de las condiciones contenidas en el auto de soltura de toda persona que haya obtenido la libertad condicional, donde actuará en colaboración con el magistrado a cargo de la ejecución de la pena.
- b) El control del cumplimiento de las reglas de conducta impuestas a toda persona a la que se le haya impuesto una pena de ejecución condicional.
- c) El seguimiento y control de las reglas de conducta impuestas a toda persona a la que se le haya otorgado la suspensión de juicio a prueba.
- d) La inspección y vigilancia de toda persona que se encuentre cumpliendo detención o pena con la modalidad de alojamiento domiciliario.
- e) Proporcionar asistencia social eficaz para las personas que egresen de establecimientos penitenciarios por el programa de libertad asistida, libertad condicional o agotamiento de pena, generando acciones que faciliten su reinserción social, familiar y laboral.<sup>14</sup>

Por último, hay que destacar la creación de 184 cargos de la nueva dirección que figuran en el anexo del proyecto de ley, la cual se compone de una planta profesional de control y asistencia y una administrativa.

Durante en la última reunión conjunta de comisiones celebrada el 03/07/14, a propuesta de la Diputada Bullrich, Presidente de la Comisión de Legislación Penal, se incluyó un artículo que garantiza la continuidad laboral de los empleados del Patronato y otro que exigen que la nueva Dirección obtenga sus recursos del Presupuesto Nacional. Seguidamente en los cuadros 1 y 2 se sintetizan los cambios que fueron siendo introducidos durante el proceso legislativo a partir de esta instancia:

---

14 Exp. 2811-D-2014

Cuadro 1:

	<b>Proyecto Original (Exp. 2811-D-2014) + modificaciones durante el tratamiento en las comisiones</b>	<b>Cámara de Diputados: modificaciones durante su tratamiento en el recinto</b>	<b>Cámara de Senadores: modificaciones durante el tratamiento en las comisiones.</b>
<b>AUTORIDADES</b>	Un director/a elegido por concurso público de antecedentes y oposición (Proyecto Original y Dictamen de Comisión).	Acuerdo del Senado (tomado del Dictamen de minoría). Se agrega en el artículo 2º ...o <i>especialistas afines con las nuevas carreras penitenciarias y criminológicas...</i> (recinto).	Sin cambios
<b>ENCUADRAMIENTO INSTITUCIONAL</b>	Cámara Federal de Casación Penal (Proyecto Original y Dictamen de Comisión).	Sin cambios.	Poder Judicial de la Nación (Senado)
<b>SUPERVISIÓN</b>	Ninguna	Ninguna	Comisión conformada por los presidentes de la Cámara Federal de Casación Penal, de la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, y de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico de la Capital Federal.
<b>CONSEJO CONSULTIVO</b>	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
<b>ESTRUCTURA ORGANIZATIVA</b>	Sin cambio (anexo, 184 cargos).	Sin cambio (anexo 184 cargos)	Sin cambio (anexo 184 cargos)

<b>REGLAMEN- TACIÓN</b>	Cámara Federal de Casación Penal (dentro de los 90 días) (Proyecto Original solo). <i>...adoptará las medidas pertinentes a fin de garantizar la continuidad de la prestación de las funciones que hoy ejerce el Patronato de Liberados</i> (Dictamen de comisión). Modificación requerida por UNIÓN-PRO	Sin cambios	<i>La comisión creada en virtud del artículo 1º reglamentará la presente ley dentro de los 90 días...</i>
<b>PRESPUESTO</b>	A cargo de la Corte Suprema de Justicia (Proyecto Original) y Presupuesto Nacional con reasignación Jefe de Gabinete (Dictamen de Mayoría). Modificación requerida por UNIÓN-PRO	Sin cambios.	Sin cambios.
<b>CONTINUIDAD DE LOS CARGOS EMPLEADOS PATRONATO</b>	No menciona el Proyecto original. Fue incorporado al como Cláusula transitoria en el dictamen de mayoría. Modificación requerida por UNIÓN-PRO	Sin cambios.	Sin cambios.

La segunda lectura del proyecto por la Cámara de Diputados del proyecto confirmó los cambios insertados en el Senado.

Cuadro 2:

Funciones	Proyecto Original (Exp. 2811-D-2014) + modificaciones durante el tratamiento en las comisiones	Cámara de Diputados: modificaciones durante su tratamiento en el recinto	Cámara de Senadores: modificaciones durante el tratamiento en las comisiones.
a) El control del cumplimiento de las condiciones contenidas en el auto de soltura de toda persona que haya obtenido la libertad condicional, donde actuará en colaboración con el magistrado a cargo de la ejecución de la pena;	Proyecto Original y dictamen de comisión	Sin cambios	Sin cambios
b) El control del cumplimiento de las reglas de conducta impuestas a toda persona a la que se le haya impuesto una pena de ejecución condicional;	Proyecto Original y dictamen de comisión	Sin cambios	Sin cambios
c) El seguimiento y control de las reglas de conducta impuestas a toda persona a la que se le haya otorgado la suspensión de juicio a prueba;	Proyecto Original y dictamen de comisión	Sin cambios	Sin cambios
d) La inspección y vigilancia de toda persona que se encuentre cumpliendo detención o pena con la modalidad de alojamiento domiciliario;	-	Agregado	Sin cambios
e) Proporcionar asistencia social eficaz para las personas que egresen de establecimientos penitenciarios por el programa de libertad asistida, libertad condicional o agotamiento de pena, generando acciones que faciliten su reinserción social, familiar y laboral;	-	Agregado	Sin cambios
f) El seguimiento y control de la ejecución de todo sistema sustitutivo de la pena que se cumpla en libertad. Intervenir como organismo de asistencia y supervisión del procesado, con sujeción a las condiciones compromisorias fijadas por el juez en el otorgamiento de la excarcelación;*	-	Agregado	Sin cambios
g) Asistir al liberado y su grupo familiar, facilitando los medios para su traslado de regreso al domicilio y trabajo; gestionando la atención de sus necesidades en los primeros días de la vida en libertad; procurando además garantizar el acceso a la educación, salud, vivienda y empleo;*	-	Agregado	Sin cambios
h) Verificar la restitución de fondos, documentos y pertenencias personales al egreso. Para el caso que alguna de las personas ingresantes al régimen previsto en la presente ley no tuviere documentación que acredite identidad o la tuviere de modo irregular, la Dirección en coordinación con el juez a cargo de la ejecución de la pena, deberá procurar la tramitación de la misma, actuando juntamente con el Registro Nacional de las Personas.*	-	Agregado	Sin cambios

\* Estos tres incisos fueron agregados tomándolos (con modificaciones parciales) del dictamen de minoría firmado por: Victoria A. Donda Pérez (Libres del Sur-Frente Amplio Progresista), Manuel Garrido (UCR),

María G. Burgos (UCR), María S. Carrizo (UCR), Julio C. Martínez (Frente Renovador [peronismo disidente]) – Diego M. Mestre (UCR) Adrián Pérez (Frente Renovador [peronismo disidente]), Luis A. Petri (UCR), Margarita-R. Stolbizer (GEN-Frente Amplio Progresista), Gustavo A. Valdés (UCR).