

**Informe de Consultoría para el Comisionado de Apoyo
a la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ)
de la República Dominicana acerca de la
implementación de la reforma procesal penal**

Agosto de 2005

Autor:
Cristián Ramiro Hernández Gálvez
Coordinador de Gestión e Información
Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

Indice

Introducción.....	2
1. Objetivos de la consultoría	3
2. La implementación de la reforma procesal penal en América Latina como contexto .	4
2.1. Contenidos de la reforma procesal penal.....	4
2.2. Etapas en la implementación de la reforma procesal penal.....	6
3. Evaluación del actual plan de implementación de la reforma procesal penal	8
3.1. Fortalezas del actual plan de implementación de la RPP	8
3.2. Debilidades del actual plan de implementación de la RPP	9
3.3. Opinión sobre el nivel de cumplimiento del actual plan de implementación de la RPP.....	9
4. Propuesta de un nuevo plan de implementación de la reforma procesal penal	12
4.1. Elementos constitutivos del nuevo plan de implementación de la RPP	12
4.2. Ejes conductores y objetivos del nuevo plan de implementación	13
4.3. Cartera de proyectos para la implementación de la RPP.....	18
4.3.1. Proyectos asociados al eje conductor 1: Relación calidad de la solución /cantidad de soluciones/ recursos involucrados.....	18
4.3.2. Proyectos asociados al eje conductor 2: Análisis y predicción de la demanda	22
4.3.3. Proyectos asociados al eje conductor 3: Organización interna para dar respuesta a la demanda	25
4.3.4. Proyectos asociados al eje conductor 4: Coordinación interinstitucional. ...	26
4.3.5. Proyectos asociados al eje conductor 5: Difusión de los resultados del nuevo sistema.....	30
4.4. Organización para la ejecución del nuevo plan	31
4.5. Mecanismos de seguimiento y control	31
4.6. Mecanismos de sistematización de información	33
4.7. Modelo de gestión	33
5. Recomendaciones y reflexiones generales	36
Anexo 1: Carta Gantt de la Cartera de proyectos	38
Anexo 2: Calendario de actividades desarrolladas por el consultor en República Dominicana.....	42
Anexo 3: Listado de documentos leídos.....	43

Introducción

Este informe tiene por objeto presentarle al Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ) de la República Dominicana, las conclusiones del trabajo efectuado en Santo Domingo, entre el 30 de Julio y el 6 de Agosto pasado, y enunciar también algunas recomendaciones para fortalecer el proceso de implementación de la reforma procesal penal (RPP en adelante).

El informe se compone de 5 capítulos. En el primero de ellos se presentan los objetivos del trabajo, tal cual fueron solicitados por el mandante en los términos de referencia enviados al consultor. En el segundo capítulo se exponen algunas ideas y conceptos relacionados con lo que ha sido la implementación de la RPP en 16 países de América Latina, que el consultor considera pertinentes de identificar, como una forma de darle un contexto comparativo a las conclusiones de lo que ha sido y está siendo la implementación de estas reformas en República Dominicana. En el tercer capítulo se exponen las conclusiones respecto a lo que ha sido el análisis del actual plan de implementación.

En el cuarto capítulo se presenta el nuevo plan de implementación. Para ello, en una primera sección se enuncian los componentes que debería tener cualquier plan de implementación. Posteriormente se proponen cinco ejes conductores del nuevo plan, para pasar posteriormente a detallar los proyectos que componen cada uno de los ejes. Posteriormente se proponen los indicadores de seguimiento del plan y un mecanismo para sistematizar la información relevante del proceso. Finalmente, se proponen algunos elementos a considerar para el diseño del modelo de gestión del despacho judicial.

En el quinto y último capítulo, se plantean algunas recomendaciones y reflexiones de carácter general.

En anexos se adjuntan una carta Gantt propuesta, la que podrá ser modificada por las instituciones del sistema judicial de acuerdo a sus propias necesidades, el calendario de actividades desarrolladas por el consultor durante su estadía en Santo Domingo y un detalle de los documentos leídos.

Finalmente, se manifiesta que las opiniones que se emitirán son de exclusiva responsabilidad del consultor.

1. Objetivos de la consultoría

De acuerdo a los términos de referencia de la consultoría, los objetivos del trabajo fueron:

- a) Examinar el actual plan nacional de implementación de la Reforma Procesal Penal y emitir una opinión sobre su nivel de cumplimiento.
- b) Elaborar conjuntamente con las instituciones del sector Justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Policía Nacional) una propuesta de un nuevo plan nacional de implementación de la Reforma Procesal Penal.
- c) Proponer una lista de indicadores que permitan dar seguimiento adecuado a la implementación de la Reforma Procesal Penal en las distintas instituciones del sector Justicia.
- d) Elaborar una propuesta para la construcción de un mecanismo de sistematización de información sobre el sistema de justicia
- e) Realizar un dictamen sobre las ideas de modelos de gestión para la jurisdicción penal en las instituciones del sistema
- f) Presentar el informe de la consultoría a los miembros la CONAEJ en un taller de validación

2. La implementación de la reforma procesal penal en América Latina como contexto

En este capítulo se presentan algunos antecedentes y se hacen algunas reflexiones acerca de lo que ha sido la implementación de la RPP en América Latina, como una manera de darle un contexto más amplio a lo que ha sido la implementación de estas reformas en República Dominicana.

En primer lugar, se debe hacer notar que las reformas a los procesos penales es un fenómeno común en los últimos 10 años en 16¹ de los 19 países latinos miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Se puede decir, más aún, que los fines últimos que persigue la reforma al proceso penal son muy similares entre todos estos países, ya que todos comparten la misma tradición jurídica inquisitorial continental europea.

Cabe destacar que el estado de avance y consolidación de la RPP no es el mismo en todos los países que han emprendido estas reformas. Hay algunos en los cuales el nuevo proceso funciona en todo su territorio hace unos cuantos años (es el caso de Costa Rica), otros han terminado solo recientemente su implementación (como Chile, en donde en Junio pasado se implementó la última etapa de la reforma), otros tienen fechas de inicio de la implementación que aún no llegan (como Perú, que parte en Febrero de 2006), y otros están en las etapas preliminares de discusión de las modificaciones legales (como México).

2.1. Contenidos de la reforma procesal penal

Respecto al contenido mismo de las reformas, algunos elementos comunes en todos los procesos en marcha o en estudio son los siguientes:

Clara diferenciación en los roles de los distintos actores.

En el nuevo proceso penal, entendido como un nuevo sistema de administrar justicia, los actores relevantes son los jueces, los fiscales, los defensores y la policía. Cada uno de estos actores tiene un rol claramente especificado y diferenciado y ha sido un proceso común en los países con reformas que todos los actores hayan tenido que modificar sus roles, en algunos casos drásticamente, lo que ha traído aparejado problemas que aún están en vías de solución.

En primer término, el juez ya no es el responsable de la persecución penal como era tradición en el sistema inquisitorial, en donde además de acusar al imputado debía juzgar. Generalmente la labor de los jueces tiene que ver ahora con garantizar el respeto de los derechos de las partes durante una investigación penal, y además deben juzgar, en base a los antecedentes que las partes les exponen en forma oral en audiencias públicas.

En segundo término, el fiscal tiene ahora la exclusividad de la persecución penal en aquellos casos de acción pública. Este cambio ha sido drástico, tanto en aquellos países en los cuales no existía la fiscalía, como es el caso de Chile en donde se debió crear orgánicamente el Ministerio Público, como en aquellos en los cuales existía, pero no

¹ Los países en los cuales no hay reformas al proceso penal en marcha o en estudio son Brasil, Haití y Uruguay.

tenía por misión la exclusividad de la persecución penal, en cuyo caso ha debido adaptar su rol.

En tercer término, la defensoría ha debido fortalecerse para poder cumplir adecuadamente su misión en el nuevo proceso. Este fortalecimiento ha consistido en dotar a la institución de mayor personal y capacitar a este personal para hacer frente a las exigencias del nuevo proceso.

Finalmente, respecto a la policía, en el nuevo proceso se le asigna al fiscal el rol de “dirigir la investigación”, creando de esta manera una relación entre fiscales y policías, inexistente anteriormente.

Publicidad en todas las intervenciones jurisdiccionales

En el nuevo sistema se pretende que las decisiones judiciales relevantes sean tomadas en audiencias públicas, a la cual podría asistir cualquier ciudadano interesado. Respecto a este punto, en algunos países con reformas solo la última etapa de un proceso penal, el juicio, es público, tomándose gran parte de las decisiones judiciales propias de la fase de la instrucción aún en forma no pública.

Principios de oralidad y contradicción.

Para que estos principios puedan ser efectivamente respetados, es esencial que todos los actores del sistema estén capacitados para analizar y discutir los elementos de hecho y de derecho en audiencias públicas, cumpliendo a cabalidad su rol. Si alguna de las partes es manifiestamente más débil que la otra, el sistema completo se verá afectado, ya que se corre el riesgo que los derechos de alguna de las partes no sea bien defendido, o se corre también el riesgo de que los jueces “subsidién” o apoyen a alguna de las partes, apartándose de su rol.

Derechos del imputado

Quizás uno de los cambios culturales más relevantes de la reforma procesal penal, y por lo mismo más difícil de asentar en las prácticas habituales de todos los actores del sistema, es el de la presunción de inocencia del imputado y su derecho a la defensa, lo cual no solo debe ser respetado sino también activamente promovido. Estos derechos se expresan, por ejemplo, en el cumplimiento de plazos para que una persona que haya sido detenida sea puesta a disposición de un juez, quien decidirá si se le aplica alguna medida de coerción, con los antecedentes y argumentos que presenten y aleguen el fiscal y el defensor.

Derechos de la víctima frente al proceso penal.

En el nuevo ordenamiento jurídico, es común encontrar que se le encargue al Ministerio Público la responsabilidad de proteger en forma efectiva a las víctimas de un hecho punible. Adicionalmente, para la aplicación de algunos términos judiciales de las causas, es requisito el consultar el asentimiento por parte de la víctima, dándole de esta manera a la víctima un papel más protagónico en la solución del conflicto.

Posibilidad de dar respuestas diferenciadas

Es común también encontrar nuevas figuras jurídicas que permiten dar término a los asuntos, sin tener que llegar necesariamente a la última fase, la de juicio oral. Entre estas tenemos algunos términos que son facultativos del Ministerio Público, como es la aplicación del principio de oportunidad, como también la posibilidad de alcanzar acuerdos reparatorios o salidas negociadas entre las partes, las que son formalizadas ante el juez. Sin embargo, cabe notar que las partes del asunto, fiscales y defensores,

tienen un rol más activo en fomentar el término temprano y satisfactorio del conflicto tanto para la víctima como para el imputado.

Estas nuevas posibilidades, si son adecuadamente empleadas, pueden tener efectos notorios en la duración de los procesos, ya que no todas las causas son de la misma complejidad, y en muchas de ellas las partes pueden tener incentivos en darle un rápido término.

Adicionalmente a los principios enunciados, hay que notar que para que todos ellos puedan efectivamente materializarse, y no quedarse solo en enunciados sin contenido práctico, es fundamental la planificación de cómo se implementará la RPP. La implementación de las reformas no es solo un problema legal, es también un problema de gestión y de gerenciamiento de alto nivel, ya que la complejidad e impacto inherentes a él requieren de un esfuerzo mayor de planificación intra e interinstitucional, el que además muchas veces se da en contextos de alta presión y exposición pública, como es por ejemplo la preocupación común en América Latina por la seguridad pública.

Finalmente, cabe destacar que con la materialización de estos principios se pretende también erradicar prácticas de corrupción o de tráfico de influencias, las cuales son favorecidas por un sistema procesal secreto y alejado del escrutinio público.

2.2. Etapas en la implementación de la reforma procesal penal

Dados la experiencia y conclusiones que se pueden extraer de los procesos de implementación de la RPP en los distintos países de América Latina, es posible realizar una identificación y caracterización de etapas en dicho proceso.

En primer lugar, es posible identificar una primera etapa que podemos llamar de **puesta en marcha de las reformas**. Ella se puede caracterizar por una fuerte crítica inicial al sistema tradicional de procesamiento penal, de naturaleza inquisitiva, materializado desde dos puntos de vista. El primero, es una fuerte crítica desde el punto de vista del respeto de los derechos de las partes, especialmente de los imputados, los que en el sistema antiguo permanecen privados de libertad por tiempos prolongados y sin ser sometidos en los hechos a un proceso adecuado. La segunda, es una crítica a la eficacia y eficiencia del sistema inquisitivo en la persecución del delito, el que presenta comúnmente bajos índices de condena reales en algunos delitos de alta connotación pública, y además tarda tiempos excesivamente prolongados.

Durante esta etapa del proceso de reformas se elaboran y promulgan las leyes que permitirán el funcionamiento del nuevo sistema, las que usualmente contienen un nuevo código procesal penal y modificaciones al código penal, a las leyes orgánicas de los tribunales de justicia, de las fiscalías y de las defensorías. Dentro de estos cuerpos legales se contempla también el cómo se tratarán los casos penales que ingresaron al sistema antes de la fecha de entrada en vigencia del nuevo proceso penal.

Dentro de esta etapa es posible incluir también los planes iniciales de puesta en marcha del proceso, los que incluyen las adaptaciones organizacionales de los actores del sistema, la construcción o adaptación de espacios físicos, la capacitación de los actores para la operación, las instancias de coordinación, entre otros.

Finalmente, se puede incluir también dentro de esta primera etapa los meses iniciales de funcionamiento del nuevo sistema, en el cual los operadores se deben enfrentar a problemas concretos de operación y coordinación.

Respecto al tiempo que puede tomar esta etapa, la experiencia es variable entre los distintos países, pero es posible establecer un rango que fluctúa entre los 3 y los 5 años.

La segunda etapa del proceso de implementación de la RPP, se puede llamar de “**orientación al logro de resultados**”. En esta etapa, los actores del sistema ya han podido identificar los principales problemas de funcionamiento, y el desafío es por tanto el superar esos problemas en forma conjunta, para que el nuevo sistema penal pueda producir los resultados que son esperables de él, como son el resolver los asuntos penales de una mejor manera y en un menor tiempo que el sistema antiguo.

La duración de esta segunda etapa está fuertemente determinada por la calidad de la gestión que los distintos actores sean capaces de desarrollar, ya que es esencial que se identifiquen y dimensionen los principales problemas existentes, y se pueda organizar de manera eficaz y eficiente su solución.

Una tercera etapa y última etapa es aquella que se puede llamar de “**perfeccionamiento permanente**” del sistema acusatorio. Dentro de esto, es posible realizar modificaciones legales que la práctica ha mostrado que es necesario realizar para un mejor funcionamiento del sistema, los operadores del sistema pueden también modificar su organización de acuerdo a criterios como la carga de trabajo esperada y la complejidad de esa carga de trabajo, es posible también esperar innovaciones diseñadas por los propios operadores para mejorar tanto la cantidad como la calidad en la solución de los conflictos.

Esta tercera etapa se alcanzará únicamente si se ha podido consolidar el sistema acusatorio, y se ha podido establecer una sólida y armónica relación entre los distintos actores, cada uno en el cumplimiento de su rol.

Haciendo una analogía entre estas tres etapas con las de formación de una banda de músicos, se puede decir que la primera etapa es la de constitución de la banda, en la cual cada uno de los músicos debe dominar su respectivo instrumento musical. En la segunda etapa los músicos deben ser capaces de tocar la misma melodía y al mismo ritmo, para que efectivamente exista una banda musical, y no un conjunto de músicos que tratan de tocar juntos. Finalmente, en la tercera etapa, la banda es capaz de componer nuevos temas y alcanzar un alto nivel musical.

3. Evaluación del actual plan de implementación de la reforma procesal penal

De acuerdo a los términos de referencia, el consultor debía “Examinar el actual plan nacional de implementación de la Reforma Procesal Penal y emitir una opinión sobre su nivel de cumplimiento”.

Para ello, se hicieron dos tipos de actividades. La primera de ellas fue estudiar un conjunto de documentos enviados en forma previa a la visita a Santo Domingo por el CARMJ, los que fueron complementados con otros documentos que durante la semana de estadía en Santo Domingo le fueron proporcionados al consultor por la misma CARMJ y por otras instituciones. El detalle de los documentos analizados se adjunta en el anexo 3.

El segundo tipo de actividades fue una serie de reuniones con los operadores del sistema, en forma conjunta y con cada uno de ellos por separado, que el consultor realizó durante la semana de estadía en Santo Domingo. El detalle de las actividades realizadas se adjunta en el anexo 2.

Basado en estos dos tipos de actividades, se enuncian las conclusiones del consultor respecto al actual plan de implementación de la RPP. Cabe hacer una distinción entre emitir una opinión respecto del plan de implementación de la RPP de emitir una opinión de la operación misma de la RPP. Respecto a este último punto, las opiniones del consultor se plasman en los contenidos del capítulo 4 y 5 de este informe, en donde se propone un nuevo plan de implementación, y se hacen recomendaciones y reflexiones generales.

En opinión del consultor, y dadas las distinciones expuestas en la sección 2.2. de este informe, referentes a las etapas de implementación de las RPP, en la actualidad República Dominicana está próxima a concluir la etapa 1, de puesta en marcha del sistema, y pronto a iniciar la etapa 2, de orientación a los resultados.

Dada esa consideración, las opiniones que se emitirán a continuación tienen su contexto en que se entiende que el actual plan de implementación se debe entender como propio de la etapa de puesta en marcha.

3.1. Fortalezas del actual plan de implementación de la RPP

Entendiendo que los documentos detallados en el anexo 3 forman en conjunto el plan de implementación de la RPP, en opinión del consultor estos planes están lógicamente estructurados y abarcan los elementos necesarios para poner en marcha el sistema, a nivel de cada una de sus instituciones.

En efecto, los documentos analizados consideran todos los elementos necesarios para la puesta en marcha. En primer término, dicho plan incluye la necesaria promulgación de leyes, normas y reglamentos, la mayoría de los cuales ya se ha dictado, quedando pendientes modificaciones al Código Penal y a la Ley de Ejecución de Penas.

En segundo término, se consideraron las adaptaciones organizacionales propias de cada institución, expresados en la realización de diagnósticos de la situación previa a la operación del nuevo proceso penal, el diseño de nuevas formas de trabajo, la puesta en marcha de herramientas informáticas, la identificación y dimensionamiento de recursos humanos y materiales y la elaboración de planes en cada institución para la implementación del nuevo sistema penal.

En tercer término, se tomo en cuenta el período de transición entre el nuevo y el antiguo sistema penal, creándose tribunales liquidadores y mecanismos para el paso de algunas causas desde el antiguo al nuevo sistema, dado el cumplimiento de ciertas circunstancias. Cabe destacar este elemento como positivo, porque en otros países no se tuvo en cuenta esta transición de una forma adecuada, generándose graves problemas en los inicios del nuevo sistema, dados los duales roles que debían cumplir simultáneamente algunos operadores del sistema, los que debían actuar con lógicas totalmente contrapuestas a la vez.

En cuarto término, se planificaron los aspectos de gestión del cambio, materializados específicamente en la capacitación a los operadores del sistema. En quinto término, se planificó también la comunicación a distintos grupos de interés acerca del nuevo proceso penal.

A juicio del consultor, por tanto, sí se consideraron los elementos constitutivos de la puesta en marcha del nuevo sistema.

3.2. Debilidades del actual plan de implementación de la RPP

Basado en la lectura de los documentos puestos a su disposición y a las entrevistas y reuniones sostenidas, es opinión del consultor que en el actual plan de implementación de la RPP no se observa claramente cómo se relacionan los planes de las distintas instituciones para el funcionamiento conjunto del sistema. En efecto, si bien esta debilidad es entendible dada la etapa de implementación, se debe destacar que la orientación de cada uno de los planes instituciones es “hacia adentro” de la respectiva institución, y no considera cómo se va a relacionar con el resto de los operadores del sistema.

Adicionalmente, el actual plan está orientado al cumplimiento de actividades, consideradas en una carta Gantt, pero no se pudo observar que se haya perseguido en forma explícita o implícita el cumplimiento de metas comunes.

Finalmente, pero no menos importante, el consultor entiende que el plan actual adolece de un presupuesto global o consolidado asociado entre las instituciones para la implementación de la RPP, destinando más bien cada institución recursos propios a implementar sus propias actividades.

3.3. Opinión sobre el nivel de cumplimiento del actual plan de implementación de la RPP.

En opinión global del consultor, y considerando la etapa en que se encuentra República Dominicana de poner en marcha el nuevo sistema penal, **se ha cumplido en forma razonable el actual plan de implementación.**

Específicamente, y en cada uno de los ámbitos que forman parte declarada del actual plan de implementación, la opinión del consultor es la siguiente:

Ambito normativo.

Se han dictado las normas y reglamentos considerados en el plan, salvo las modificaciones al Código Penal y a la Ley de Ejecución de Penas, en la cual se está trabajando.

Adaptaciones organizacionales de cada institución.

Se pudo percibir un adecuado grado de avance del plan de implementación en la Defensoría Pública, en cuanto al número y a la calidad de los defensores públicos.

Respecto al Poder Judicial, se ha cumplido en términos generales con el plan institucional, restando la puesta en marcha masiva de un nuevo modelo de despacho judicial, funcional con el nuevo sistema, el cual se ha implementado en forma piloto en un distrito del país.

En cuanto a la Procuraduría, en opinión del consultor existe un buen plan de implementación propio, destacando la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión en tres distritos del país², el cual debería ser replicado posteriormente al resto del país.

En relación a la Policía Nacional, no se tuvo acceso a documentos, por lo que no puede emitir una opinión respecto a grados de avance en la implementación de la RPP en la Policía, ya que no hay elementos de referencia. Sin embargo, se tuvo una extensa reunión con la División de Investigaciones de dicha institución, formándose el consultor algunas opiniones acerca del funcionamiento de la RPP desde el punto de vista de la Policía, las que serán presentadas en los capítulos 4 y 5.

Transición entre el antiguo y el nuevo sistema.

Se dictaron las leyes pertinentes y se puso en marcha un mecanismo para concluir con las causas del antiguo sistema penal, el cual está operando actualmente.

Gestión del cambio.

Se ha ejecutado, de acuerdo a lo planificado, la capacitación de jueces y defensores para su adaptación al nuevo sistema. Es importante destacar además la existencia de una buena escuela judicial, lo que cuenta con la capacidad para proveer capacitación de buen nivel a los operadores del sistema.

Respecto a la Procuraduría, no se ha podido cumplir a cabalidad con el plan de capacitación de los fiscales, estándose a la espera de la conclusión del proceso de incorporación de nuevo personal, debido a que se realizó una evaluación de todo el personal, producto de la cual cerca del 23% de los actuales fiscales deberán alejarse de la institución.

Comunicación del nuevo sistema.

² En los Distritos Judiciales de La Romana, Peravia y La Vega.

Existe un adecuado plan de comunicaciones, del cual se tiene conocimiento que se realizaron las principales actividades. Para la continuación de este plan, es necesario contar con recursos presupuestarios.

4. Propuesta de un nuevo plan de implementación de la reforma procesal penal

Para elaborar la propuesta de un nuevo plan, el consultor se ha basado en los siguientes elementos:

- a) En República Dominicana está por concluir la primera etapa de implementación de la RPP, llamada de puesta en marcha, y el **próximo desafío es la orientación a resultados**.
- b) Para esto, es esencial que, cumpliendo estrictamente sus roles privativos, las instituciones operadoras del sistema alcancen **altos grados de coordinación**, ya que basta que una de las 4 instituciones presente bajos desempeños para que todo el nuevo sistema penal se vea deteriorado.
- c) En opinión del consultor, **cada institución por separado, ha alcanzado un grado mínimo de funcionamiento**, no produciéndose colapsos operativos con la entrada en vigencia del nuevo proceso penal. Este elemento es importante de destacar porque, de existir colapsos operativos, el escenario a enfrentar sería totalmente distinto al actual, y por tanto el nuevo plan debería responder a otras exigencias.
- d) El nuevo plan debe **superar las debilidades detectadas en el actual**, las cuales son las de escasa interacción en los planes entre las instituciones, la falta de orientación hacia resultados y la inexistencia de un presupuesto global.

Basado en estos elementos, en este capítulo se presenta en primer lugar el conjunto de elementos que contendrá el plan, para pasar posteriormente a tratar cada uno de sus componentes. Finalmente, se propondrán indicadores para su seguimiento, junto con una propuesta de mecanismos para la sistematización de información del nuevo sistema, y algunas reflexiones acerca del diseño de modelos de gestión del despacho judicial.

4.1. Elementos constitutivos del nuevo plan de implementación de la RPP

El nuevo plan contiene los siguientes elementos:

Ejes conductores

Se refiere a las grandes líneas estratégicas que se deben tener en cuenta en la etapa de implementación vigente. En este caso, estas estrategias se relacionan en que el desafío al que se enfrentan las instituciones es poder funcionar coordinadamente, respetando y cumpliendo de la mejor manera sus roles propios, para alcanzar los mejores resultados posibles desde el punto de vista del sistema en su conjunto.

Objetivos y metas.

Se propondrán específicamente, para un horizonte de dos años, los objetivos a seguir y las metas a alcanzar, las cuales podrían ser modificadas por las instituciones operadoras, de acuerdo a su factibilidad.

Proyectos o actividades.

Para el logro de los objetivos que se propondrán, se presentará una cartera de proyectos, cuya naturaleza es ser de carácter interinstitucional, ya que ese es precisamente el desafío en la actual etapa de implementación. Por cada proyecto, se hará una propuesta

que planteará sus objetivos y metas, las principales actividades a desarrollar, el perfil del equipo sugerido para su ejecución y la identificación de sus costos potenciales.

Organización para la ejecución del plan.

Se planteará el rol a desempeñar por el pleno de la CONAEJ, y por el Comité Ejecutivo de Implementación del nuevo proceso penal.

Mecanismos de seguimiento y control

En este caso se propondrán tanto indicadores de seguimiento, como los mecanismos para su medición, análisis y uso efectivo.

4.2. Ejes conductores y objetivos del nuevo plan de implementación

Como ya se ha mencionado, por ejes conductores del plan se entenderá a aquellos elementos de carácter estratégico, que sirven de base y fundamento para el resto del plan.

Eje conductor 1: Relación calidad de la solución /cantidad de soluciones/ recursos involucrados.

Considerado el nuevo sistema penal como un conjunto de instituciones relacionadas entre sí, con el objeto de resolver conflictos de naturaleza penal, de interés público, existen tres dimensiones relacionadas que es necesario tomar en cuenta para planificar su desempeño.

La primera de ellas tiene relación con la **calidad** de las soluciones que será capaz de proveer el nuevo sistema. Dentro de la calidad, se debe considerar en primer término todo lo relacionado con los principios de la RPP, que fueron enunciados en la sección 2.1. de este informe, y que eran los principios de separación de roles de los operadores del sistema, la publicidad y transparencia de los actos procesales, de oralidad y contradicción, el respecto de derechos de víctimas e imputados y la posibilidad de dar respuestas diferenciadas a los distintos tipos de conflictos y delitos.

Sin duda, el poder lograr que dichos principios se practiquen en forma efectiva ya es por sí mismo un gran mejoramiento de la calidad en como se resuelven los conflictos penales comparado con el sistema antiguo. Sin embargo, hay otro elemento de la calidad de la solución que es necesario incorporar, que es el tiempo en el cual se resuelve el conflicto. A lo anterior se debe agregar el tipo de respuesta que se le da a un conflicto ya que, por ejemplo, no es lo mismo resolver un homicidio mediante un juicio oral que mediante una salida alternativa, por poner un caso extremo.

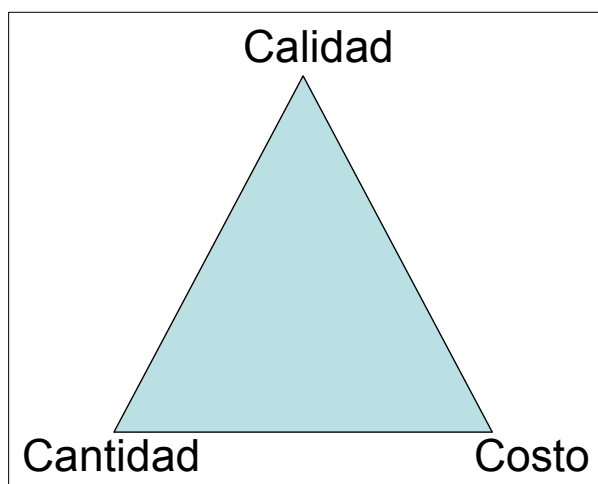
La segunda dimensión a considerar es la **cantidad** de causas o conflictos que el nuevo sistema en su conjunto es capaz de resolver en un período de tiempo determinado, por los distintos tipos de salidas.

La tercera dimensión es el **costo** global que, para el estado dominicano, tendrá el nuevo sistema penal.

Estas tres variables están íntimamente relacionadas ya que, por ejemplo, si se desease aumentar la cantidad de casos resueltos, manteniendo fijos los estándares de calidad,

ello probablemente requeriría más recursos. Al mismo tiempo, cabe preguntarse si, dado el actual costo del sistema, se ha alcanzado o no la mayor calidad y cantidad de casos resueltos posibles. A la vez, suponiendo que se deseara aumentar la calidad de los casos resueltos, entendiendo por ello que se promoviera que una gran cantidad de causas llegase a la fase de juicio oral, cabría preguntarse si ello afectaría a la cantidad de causas que el sistema es capaz de resolver en, por ejemplo, un año.

Las dimensiones anteriores se muestran en el siguiente esquema:



El primer eje conductor del nuevo plan señala que es necesario identificar y dimensionar la relación existente entre estas tres variables, ya que cambios en una de ellas afectarán a las otras dos. Desde el punto de vista estratégico, y ante los numerosos y urgentes usos alternativos que tienen los recursos estatales en otras áreas de la esfera pública, como es salud y educación, por poner dos casos, el sistema de justicia le debe dar una respuesta al ejecutivo acerca de cuántos casos será capaz de resolver en un año, de qué calidad serán esas soluciones (por tipo de delito, por tipo de salida y con tiempos medios de solución) y cuánto costará llegar a esos niveles de cantidad y calidad.

A modo de referencia, y sin pretender con ello poner las cifras que se enunciarán como estándares, ya que hay numerosas variables sociales, políticas, económicas y culturales que influyen en ellas, se puede señalar que la RPP en Chile fue diseñada y está alcanzando, tasas promedio de resolución de casos de un 90% (considerado como número total de casos resueltos en un año sobre el número total de casos ingresados ese mismo año), tiempos promedio de solución de conflictos de 6 meses, a un costo de operación en torno a US\$ 240 millones anuales. Se recalca que se dan estas cifras solo como referencia de que el sistema judicial, que involucra a las 4 instituciones operadoras, debe dar cifras de esa naturaleza para poder tener una discusión presupuestaria sobre bases técnicas.

Objetivos relacionados con el primer eje conductor

Se propone que con la ejecución del nuevo plan de implementación, se alcancen los siguientes objetivos:

- a) Elaborar un presupuesto global de las cuatro instituciones operadoras del nuevo sistema de justicia penal, que señale claramente la cantidad de causas que el sistema deberá resolver y la calidad asociada a estas soluciones.
- b) Definir y monitorear estándares de productividad de los operadores del sistema, para poder cumplir con la calidad y cantidad de causas que se quiere resolver en un año.

Eje conductor 2: Análisis y predicción de la demanda.

La definición del tipo y cantidad de causas que deberá resolver el sistema penal, es un insumo relevante para definir qué tipo de soluciones se les dará a esas causas, y los estándares de productividad que el sistema podría alcanzar.

A su vez, para el perfeccionamiento permanente del nuevo sistema, es esencial poder caracterizar y cuantificar el tipo de causas que están ingresando y que ingresarán al sistema, incorporando también variables geográficas.

Esta caracterización y cuantificación permitiría entregar valiosos insumos para la planificación interna de cada institución, respecto a la localización de sus recursos humanos y materiales, de manera de balancear las cargas de trabajo de su personal.

Objetivos relacionados con el segundo eje conductor

Se propone que con la ejecución del nuevo plan de implementación, se alcancen los siguientes objetivos:

- a) Identificar los factores que influyen en el tipo y número de causas que ingresan al sistema penal, y los impactos en su variación.
- b) Pronosticar el número y tipo de causas que ingresarán al sistema penal, por cada distrito judicial relevante.

Eje conductor 3: Organización interna para dar respuesta a la demanda.

Una vez definidos los estándares de productividad y estimadas las proyecciones de cantidad y tipo de causas que el sistema penal deberá resolver, es necesario adaptar la organización interna de cada operador del sistema para cumplir con su rol.

Al respecto, cada institución ya está en proceso de cambios de sus organizaciones internas. Solo cabe recalcar, como criterio esencial del diseño de los modelos de gestión de cada una de las instituciones, que el principio rector o principal criterio para el diseño de la organización, de sus procesos de trabajo, de sus sistemas informáticos, entre otros elementos, es el satisfacer adecuadamente la demanda que se enfrentará, cumpliendo con los estándares de productividad que se habrán definido.

Este criterio generalmente ha chocado con el entendimiento común de lo que es el despacho judicial, ya que la estructura heredada del sistema inquisitorial es la de tener un tribunal con su juez, su secretario y un número variable de auxiliares de ese tribunal. Sobre esta temática se profundizará en la sección 4.7, de modelos de gestión.

Objetivos relacionados con el tercer eje conductor

Se propone que con la ejecución del nuevo plan de implementación, se alcancen los siguientes objetivos:

- a) Completar el diseño de los modelos de gestión del despacho judicial, en especial con la pronta puesta en marcha de los Tribunales colegiados.
- b) Continuar con la expansión de los modelos de gestión de la Procuraduría y el Poder Judicial, desde los distritos con planes pilotos, hacia el resto del país.

Eje conductor 4: Coordinación interinstitucional.

Para que el nuevo sistema penal logre los resultados que la ciudadanía espera, todos los operadores deben, además de cumplir con su rol, poder coordinarse de una manera efectiva con el resto de las instituciones. Lo anterior, queda de manifiesto en dos

momentos fundamentales del nuevo proceso, que son la coordinación entre la policía y la fiscalía para una adecuada investigación, y la programación y ejecución de las audiencias orales.

En efecto, si la coordinación entre la fiscalía y la policía es mala, los elementos que sustentan la investigación de los hechos constitutivos de la causa judicial podrían verse afectados, perjudicándose de esta manera gravemente la eficacia y eficiencia con que se castigan los hechos punibles, ante una posible debilidad de las pruebas de cargo.

Lo anterior requiere una discusión pormenorizada de los que se entiende como el nuevo rol de la fiscalía de “dirigir la investigación” de la causa. Esta discusión se debe dar además, segmentando los tipos de causas que el sistema debe enfrentar, ya que las exigencias y condiciones investigativas no son las mismas en un homicidio, en un delito económico, o en un robo simple, por poner algunos ejemplos.

Para ello, se deben desarrollar protocolos pormenorizados de actuación, tanto de policías como de fiscales, por tipo de causa, entendiendo ambas instituciones que forman parte del mismo equipo, ya que son ellos los llamados a sustentar la acusación contra el imputado, que se presume inocente de acuerdo a los principios del nuevo sistema penal.

El segundo momento clave de coordinación interinstitucional es el de la programación y ejecución de las audiencias, ya que es en las audiencias donde confluyen los operadores. En efecto, si en el nuevo sistema, todas las decisiones judiciales relevantes deben ser tomadas en audiencias públicas y contradictorias, cualquier elemento que afecte tanto la cantidad como la calidad de las audiencias, perjudicará la calidad de las decisiones judiciales. Para ello, todos los mecanismos que permitan programar con la menor dilación posible una audiencia cualquiera, asegurar que la audiencia programada efectivamente se realice cuando está programada, y que lo que ocurra dentro de la audiencia sea de una adecuada calidad, deben ser identificados y fomentados, ya que aquí se juega buena parte del éxito del nuevo sistema penal.

Sin embargo, la cultura jurídica tradicional, cargada de formalismos muchas veces innecesarios, es un obstáculo para una coordinación ágil entre las instituciones. Es necesario, por tanto, para facilitar la coordinación, el identificar y superar los formalismos y rigideces innecesarias del sistema, ya que no es razonable que sean los ciudadanos quienes deban pagar con su tiempo las ineficiencias o descoordinaciones de los operadores del sistema judicial, cuando se suspende por ejemplo una audiencia por el incumplimiento de notificaciones.

Objetivos relacionados con el cuarto eje conductor

Se propone que con la ejecución del nuevo plan de implementación, se alcancen los siguientes objetivos:

- a) Alcanzar acuerdos a nivel institucional, expresados también a nivel de cada una de los distritos judiciales, de protocolos de actuación entre fiscales y policías, por tipo de causa.
- b) Elaboración de procedimientos de programación y ejecución de audiencias, adaptados a las distintas realidades geográficas y de provisión de medios y herramientas existentes en el país, y acordados con todos los operadores del sistema.

Eje conductor 5: Difusión de los resultados del nuevo sistema.

A la fecha es posible constatar que el nuevo sistema penal está logrando algunos resultados que se deben destacar, como son el lograr la dictación de sentencias en un tiempo sustancialmente menor que en el sistema antiguo.

Este tipo de logros, y los demás que se deberán alcanzar en corto plazo, deben constituir el eje del mensaje comunicacional en la etapa de implementación actual, ya que es necesario reforzar que este sistema no tiene marcha atrás y que es sustancialmente mejor que el antiguo.

Para ello, en el actual plan se ha identificado adecuadamente distintos grupos de interés a los cuales dirigir, con los medios y en el formato técnico pertinente, este mensaje.

Objetivos relacionados con el quinto eje conductor

Se propone que con la ejecución del nuevo plan de implementación, se alcancen los siguientes objetivos:

- a) Apoyar la implementación del nuevo sistema penal, mediante la comunicación a grupos de interés específicos de los resultados alcanzados, en términos de la calidad y cantidad de las soluciones logradas.

4.3. Cartera de proyectos para la implementación de la RPP

En esta sección se propone una cartera de proyectos, coherentes con los ejes conductores y los objetivos perseguidos, que se enunciaron en la sección anterior.

Hay algunos proyectos cuyo inicio depende en forma total o parcial de la ejecución de otros proyectos. Hay otros proyectos, por su parte, que son independientes de los demás.

Cabe destacar que la propuesta de plazos de ejecución, fechas de inicio de los proyectos y responsabilidades de ejecución quedarán sujetas, finalmente, a lo que dispongan las autoridades de las instituciones operadoras del sistema penal.

4.3.1. Proyectos asociados al eje conductor 1: Relación calidad de la solución /cantidad de soluciones/ recursos involucrados.

Proyecto N° 1: Estudio de productividad esperada de los operadores

Un primer paso hacia una definición respecto a los estándares de calidad y cantidad de las soluciones que se desea alcanzar en un período dado, y de la cuantía de los recursos necesarios para alcanzar dicha cantidad y calidad, lo constituye el poder definir la productividad esperada de los operadores del sistema.

Se entenderá por productividad de los operadores del sistema a la cantidad y calidad de actividades relevantes, desde el punto de vista del procesamiento de una causa, que un juez, un fiscal, un defensor o un policía pueden ejecutar en un cierto tiempo, suponiendo que cuentan con determinado nivel de capacitación y disponibilidad de apoyos materiales y físicos.

Estas definiciones, para poder ser plausibles, requieren necesariamente de la participación de los operadores, quienes poseen la experiencia práctica, y de técnicos en materias organizacionales, quienes pueden aportar la metodología para ejecutar un proyecto de este tipo.

Para su término, este proyecto requiere de insumos que son proveídos por el proyecto 4, lo que no implica que no pueda empezar a ejecutarse como primer proyecto de la cartera.

Objetivos.

- a) Determinar el tiempo medio de duración de los diferentes tipos de causas que deba resolver el sistema penal, diferenciando esos tiempos por tipos de términos.
- b) Determinar las cargas de trabajo de los operadores del sistema, por tipo de delito, para poder cumplir con los tiempos medios de duración de causas definidos, por tipo de términos.
- c) Definir las principales variables que influyen en la productividad y la carga de trabajo de los operadores del sistema, y dimensionar los impactos que cambios en estas variables podrían producir en el sistema.

Metas

Hito a alcanzar	Fecha sugerida de logro
Segmentación de los tipos de causas penales	1 mes después de haberse iniciado el proyecto
Definir estándares de cantidad y calidad de actividades a ejecutar por parte de los operadores del sistema.	4 meses después de iniciado el proyecto
Tiempos promedios de duración de causas, por tipo de causas.	6 meses después de iniciado el proyecto.

Principales actividades a desarrollar.

- a) Conformar un equipo de trabajo.
- b) Segmentar y caracterizar los distintos tipos de causas que debe tratar el sistema. Se requiere identificar las características relevantes de los distintos tipos de causas, entre los cuales cabe señalar a modo de ejemplo: tipo de delito, existencia de flagrancia, número de imputados, etc.
- c) Levantar el proceso de tramitación de los distintos tipos de causas definidos. Basándose en lo que establece el Código Procesal Penal y considerando la segmentación de tipos de causas que se realizará, se debe identificar el flujo de tramitación de los distintos tipos de causas, detallando las distintas instituciones y personas participantes, las herramientas de apoyo para la tramitación, y los tiempos estimados, tanto de trámite por parte de cada participante, como los tiempos muertos o de espera entre cada actividad.
- d) Estimar, en forma consensuada, la distribución porcentual de tipos de términos que debería tener cada tipo de delito.
- e) Estimar, en forma consensuada, las actividades de trabajo que la tramitación de cada tipo de causas le va a implicar ejecutar a cada uno de los operadores del sistema. Dentro de esto se incluye:
 - Número, tipo y complejidad de diligencias investigativas de la policía.
 - Elaboración de estrategia por parte de la fiscalía.
 - Número, tipo y complejidad de antecedentes que la fiscalía requerirá a otras instituciones distintas a la policía.
 - Número, tipo y duración de audiencias a desarrollar para tratar cada tipo de causa.
 - Número, tipo y complejidad de otros actos administrativos de los Tribunales, asociados a cada tipo de causa.
 - Elaboración de estrategia por parte de la defensoría.
 - Número, tipo y complejidad de antecedentes que la defensoría requerirá para defender el caso.
- f) Tomando en cuenta los resultados del proyecto N° 4, llamado “Estimación de la demanda”, y el desglose de las actividades asociadas a cada operador, se cuantificará la cantidad de actividades estimadas de ejecutar por parte de cada uno de los operadores del sistema.
- g) Estimar la carga de trabajo de cada operador. Usando la información de la cantidad de actividades a realizar, más la información de la dotación de personal y su distribución organizacional, se dimensionará la carga de trabajo de cada operador.
- h) Análisis y validación de cargas de trabajo. Tomando la información de estimación de cargas de trabajo resultantes de la actividad anterior, se analizarán y validarán la razonabilidad de los resultados, contrastándolos con la experiencia práctica de los operadores. Como resultado de este análisis se podrá distribuir de mejor manera la carga de trabajo al interior de cada institución, y se podrán hacer trabajos

focalizados para estandarizar y mejorar internamente las actividades que se deben ejecutar.

- i) Definición de estándares de cantidad y calidad de actividades a ejecutar por cada operador para cada tipo de causa. Una vez concluido el análisis anterior, se definirán estándares, tanto de calidad como de cantidad, de las actividades que cada operador debe ejecutar. Esto se traducirá, por ejemplo, en definir la duración estimada de los distintos tipos de audiencia, el número y tipo de audiencias que diariamente podrá realizar cada juez, entre otros elementos.
- j) Identificación de factores que influyen sobre los estándares de cantidad y calidad de las actividades.
- k) Estimación de tiempos promedios de procesamiento de los distintos tipos de causas, tomando en cuenta las cargas de trabajo actuales, la demanda prevista, los estándares de calidad y cantidad de actividades a realizar por los operadores, y el estado actual de los factores que influyen en dichos estándares.
- l) Análisis y validación de los tiempos estimados.

Equipo sugerido para su ejecución.

Se sugiere formar un equipo de trabajo compuesto por al menos un juez de la instrucción, un juez de juicio, dos fiscales de diferentes especializaciones, dos defensores públicos, dos policías especializados en distinto tipo de delitos, un técnico en materias estadísticas y de organización por cada institución. La labor de este grupo será coordinar los esfuerzos al interior de cada institución, para cubrir todos los tipos de causas y todas las realidades geográficas del país, y al mismo tiempo ser la instancia para tomar acuerdos respecto a las materias propias del proyecto.

Identificación de sus costos potenciales

No se estima que se deba incurrir en costos adicionales al tiempo de las personas que formarían parte del grupo de trabajo.

Proyecto N° 2: Modelamiento del comportamiento del sistema ante distintos escenarios de demanda.

Debido a cambios en la legislación, en el entorno social o político, es posible que se produzcan aumentos o descensos en la cantidad de causas que ingresan en una determinada área geográfica en algunos tipos de causas. Estos cambios podrían tener fuertes impactos sobre la cantidad y la calidad de causas terminadas, por lo que es necesario estudiar los escenarios más probables de cambios, y sus consecuencias en la operación del sistema penal.

Este proyecto requiere para su ejecución de la conclusión de los proyectos 1 y 4. Adicionalmente, se sugiere repetir su ejecución en el futuro, cada vez que se esté analizando algún cambio legislativo que pudiese afectar el funcionamiento del sistema penal, como es la tipificación de nuevos delitos, o cambios en la política de persecución penal, al menos.

Objetivos.

Predecir los cambios en la cantidad y calidad de las causas terminadas, producto de cambios en el ingreso de causas.

Metas

Hito a alcanzar	Fecha sugerida de logro
-----------------	-------------------------

Definir y cuantificar los escenarios de cambio más probables en el ingreso de causas al sistema penal.	Un mes después de haberse iniciado el proyecto
Elaborar, por cada escenario, un análisis de sus impactos sobre el sistema penal y proponer un conjunto de medidas de mitigación.	Tres meses después de iniciado el proyecto.

Principales actividades a desarrollar.

- a) Construir, a partir de los resultados de los proyectos 1 y 4, distintos escenarios probables de ingreso de causas al sistema.
- b) Analizar, basado en los factores de productividad de los operadores definido en el proyecto 1, las variaciones en la cantidad de causas resueltas, y en los tiempos de solución.
- c) Proponer medidas de mitigación de los impactos, en caso que se llegara a materializar alguno de los escenarios previstos.

Equipo sugerido para su ejecución.

Un técnico en materias de organización y planificación de cada institución, un juez, un defensor, un fiscal y un policía, y un representante de la CARMJ.

Identificación de sus costos potenciales

No se identifican costos adicionales a los del tiempo de las personas necesarias para la ejecución del proyecto.

Proyecto N° 3: Elaboración de un presupuesto asociado a estándares de calidad y cantidad de causas atendidas.

Este proyecto requiere del término del proyecto 1.

Objetivos.

Elaborar un presupuesto global del nuevo sistema penal, que comprometa el logro de ciertos estándares de calidad y cantidad de causas terminadas en un año.

Metas

Hito a alcanzar	Fecha sugerida de logro
Documento con el presupuesto de cada institución y presupuesto para otras actividades comunes, detallando estándares de calidad y cantidad de causas terminadas por año.	Tres meses después de haber iniciado el proyecto.

Principales actividades a desarrollar.

- a) Identificación, al interior de cada institución operadora, de los costos asociados al funcionamiento del nuevo sistema penal, en términos de recursos humanos y físicos.
- b) Determinación de necesidades de recursos físicos y materiales, para poder cumplir con los estándares de productividad que se definan en el proyecto 1.
- c) Definición agregada de estándares de calidad (especialmente en cuanto a tiempos promedios de solución y tipos de salidas) y de cantidad de causas a alcanzar, por áreas geográfica relevante, tomando en cuenta los estándares de productividad de los operadores y la realidad de las condiciones del entorno local.
- d) Cuantificación de los recursos presupuestarios, por área geográfica relevante, para cumplir con las definiciones adoptadas en la actividad previa.
- e) Presentación y defensa del presupuesto ante las autoridades pertinentes.

Equipo sugerido para su ejecución.

Máximos responsables de cada institución operadora desde el punto de vista de la elaboración y ejecución presupuestaria. Se sugiere incluir al jefe del proyecto N° 1. Para la definición de los estándares de calidad y cantidad de causas a solucionar estimadas, se requiere la participación de las máximas autoridades de cada institución.

Identificación de sus costos potenciales

No se identifican costos adicionales a los del tiempo de las personas necesarias para la ejecución del proyecto, que son funcionarios de las instituciones.

4.3.2. Proyectos asociados al eje conductor 2: Análisis y predicción de la demanda

Proyecto N° 4: Estimación del ingreso de causas al sistema penal.

Objetivos.

Estimar para un período dado, por área geográfica relevante, el número y tipo de causas que ingresarían al sistema penal.

Metas

Hito a alcanzar	Fecha sugerida de logro
Análisis histórico del ingreso de causas por área geográfica y tipo de causas.	Un mes después de iniciado el proyecto.
Identificación y cuantificación del impacto de las variables que determinan el nivel de ingreso de causas al sistema penal.	Dos meses después de iniciado el proyecto.
Predicción de demanda por área geográfica y tipo de causas, para un horizonte de un año, con identificación de posibles estacionalidades.	Tres meses después de iniciado el proyecto.

Principales actividades a desarrollar.

- a) Realizar estudios estadísticos históricos del ingreso de causas al sistema penal, por tipo de causas, de acuerdo a lo que se definirá en el proyecto N° 1, llamado “Estudio de productividad esperada de los operadores”, y por área geográfica relevante. Se

- requiere determinar al menos la existencia de estacionalidades y de tasas de variación interanuales.
- b) Realizar talleres de trabajo para identificar las variables que pudiesen influir en la demanda de causas.
 - c) Realizar cruces estadísticos, cuando ello sea posible, entre las variables que influyen en la demanda de causas y el número de causas ingresadas al sistema, de manera de validar las hipótesis de correlación que se pudieran establecer.
 - d) Realizar talleres de trabajo para la predicción del comportamiento futuro de las principales variables que influyen sobre el nivel de demanda de causas.
 - e) Realizar estimaciones del número y tipo de causas, por área geográfica, que ingresarán al sistema penal.

Equipo sugerido para su ejecución.

Un representante de las áreas estadísticas y un representante de las áreas de planificación de cada una de las instituciones operadoras del sistema. Para los talleres de identificación de variables que influyen sobre la demanda, se recomienda convocar al menos a dos fiscales, dos defensores, dos policías y dos jueces, que hayan tenido o tengan a su cargo la dirección de la institución en algunas áreas geográficas.

Identificación de sus costos potenciales

En forma adicional al tiempo de los participantes, se requiere contar con la licencia de algún software de análisis estadístico.

Proyecto N° 5: Homologación de los sistemas de registro de información estadística entre las instituciones.

Para que los análisis de resultados del sistema tengan razonabilidad para todos los operadores del sistema, y se puedan tomar acuerdos a partir de estos, se requiere que todos los operadores validen las cifras que se elaboren, aunque no sea cada institución por sí misma quien produzca cada dato. Para ello, se necesita homologar y validar los datos relevantes entre las instituciones.

Se requiere para su ejecución de la definición de tipos de causas, que se tomará en el proyecto 1.

Objetivos.

Contar con datos estadísticos validados por todos los operadores, respecto al número de causas ingresadas, terminadas y los tiempos medios de término, por tipo de causas y por área geográfica.

Metas

Hito a alcanzar	Fecha sugerida de logro
Protocolos de acuerdos interinstitucionales respecto al tipo de datos que será necesario registrar, institución que lo registrará y mecanismos de registro.	Cuatro meses después de iniciado el proyecto.

Principales actividades a desarrollar.

- a) Realizar talleres de discusión entre los operadores para definir un entendimiento común respecto a los tipos de datos que será necesario levantar, la fuente de

levantamiento, y los mecanismos de validación y comunicación a las otras instituciones. Entre estos tipos de datos, al menos se deben considerar los ingresos de causas, los términos de causas por los distintos tipos de términos (por ejemplo, sentencias condenatorias, absoluciones, sobreseimiento, etc.), y los tiempos medios de solución.

- b) Codificar los delitos y agruparlos de una manera consensuada, de manera de poder facilitar la discusión y análisis de resultados.
- c) Discutir y acordar entre los operadores los procesos de registro, recopilación, agrupación, análisis, presentación y difusión de los datos estadísticos.

Equipo sugerido para su ejecución.

Un representante del área estadística de cada institución, más un juez, un defensor, un fiscal y un policía.

Identificación de sus costos potenciales

No se identifican costos adicionales a los del tiempo de las personas necesarias para la ejecución del proyecto, que son funcionarios de las instituciones.

Proyecto N° 6: Fortalecer las capacidades de análisis de la información.

Para sacar el máximo provecho a la información del sistema, no basta con perfeccionar los mecanismos para su registro y agregación, sino que también se debe agregar el contar con una buena capacidad de análisis, de manera de poder interpretar la información orientándola al apoyo a la toma de decisiones.

Para el inicio de este proyecto, se requiere que se hayan tomado algunos acuerdos básicos respecto a la homologación de información entre las instituciones, del proyecto N° 5.

Objetivos.

Crear las capacidades internas suficientes para apoyar en forma efectiva la toma de decisiones, basada en información estadística.

Metas

Hito a alcanzar	Fecha sugerida de logro
Personal de las áreas estadísticas y de planificación de las instituciones capacitado y en condiciones de realizar análisis periódicos de los resultados del sistema.	Un mes después de iniciado el proyecto.

Principales actividades a desarrollar.

- a) Capacitar, en forma conjunta, al personal de las áreas de estadísticas y planificación de las instituciones del sistema penal, en análisis de tendencias y resultados del sistema en su globalidad.
- b) Emitir, en forma conjunta y con una periodicidad trimestral, un reporte de análisis respecto al funcionamiento global del nuevo sistema penal.

Equipo sugerido para su ejecución.

Representantes de las áreas de estadística y planificación de cada institución.

Identificación de sus costos potenciales

Se sugiere que los capacitados sean los representantes de cada institución que hayan participado en la ejecución del proyecto 1, de manera de minimizar los costos externos.

4.3.3. Proyectos asociados al eje conductor 3: Organización interna para dar respuesta a la demanda

En este eje conductor, cada institución ya está trabajando en el diseño y puesta en marcha de sus modelos de gestión y organización interna. Se requiere perseverar en esos proyectos para concluirlos lo más pronto posible.

Se ha identificado solo un proyecto, relacionado con este eje conductor, en que es imprescindible la participación y colaboración interinstitucional.

Proyecto N° 7: Interconexión de sistemas informáticos

Si bien cada institución por separado está desarrollando sistemas informáticos de apoyo a su propia gestión, la necesaria interacción y colaboración entre las instituciones, para que el sistema penal en su conjunto opere en buena forma, requiere que dichos sistemas tengan posibilidad de interconectarse, para compartir información en que alguna institución es proveedora de otra.

El consultor recomienda que en la etapa de diseño de los sistemas informáticos de cada operador, se considere desde un principio la necesidad y funcionalidad de interconexión con los otros sistemas, ya que experiencias en otros países de la región muestran que no hacer esta interconexión desde un principio, cuesta mucho esfuerzo y dinero si se hace una vez estén funcionando los sistemas propios de cada institución.

Adicionalmente, las decisiones de interconexión son de carácter estratégico, por los altos impactos que tienen sobre la operación del sistema, por lo que se recomienda que en la toma de decisiones en este ámbito participen los máximos responsables institucionales, con el apoyo técnico pertinente, pero sin dejar exclusivamente en manos técnicas una decisión de esta naturaleza.

La ejecución de este proyecto está sujeta a definiciones respecto a qué información se podría automatizar, correspondiente al proyecto N° 9.

Objetivos.

Compartir, a nivel de sistemas informáticos, información relevante entre las instituciones del sistema penal.

Metas

Hito a alcanzar	Fecha sugerida de logro
Identificación de datos que deben ser compartidos entre sistemas informáticos, y los momentos en que deben ser compartidos.	Dos meses desde el inicio del proyecto.
Especificaciones técnicas para los desarrolladores de sistemas de cada institución.	Cuatro meses desde el inicio del proyecto.
Sistemas informáticos con facilidades de interconexión operativas.	Un año después de iniciado el proyecto.

Principales actividades a desarrollar.

- a) Definir la información que debe ser intercambiada por las aplicaciones informáticas de las instituciones del sistema penal, el momento de su intercambio y los mecanismos de intercambio.
- b) Traducir estas definiciones en especificaciones para el diseño de los sistemas informáticos de cada institución.
- c) Validar el cumplimiento de las funcionalidades requeridas de interconexión.

Equipo sugerido para su ejecución.

Un representante de cada institución, a cargo de la elaboración del modelo de gestión institucional. Jefe de informática de cada institución.

Identificación de sus costos potenciales

No se identifican costos adicionales a los del tiempo de las personas necesarias para la ejecución del proyecto, que son funcionarios de las instituciones.

4.3.4. Proyectos asociados al eje conductor 4: Coordinación interinstitucional.**Proyecto N° 8: Definición y consenso de protocolos de actuación entre policía y fiscalía.**

El consultor entiende que sobre esta materia ya se está trabajando en algunas áreas geográficas. Este proyecto persigue por tanto, profundizar, formalizar y expandir a todo el país los acercamientos que ya se han producido.

Cabe destacar que, no obstante la existencia de un equipo coordinador a nivel nacional de este proyecto, la definición precisa acerca de cada protocolo de actuación, deberá ser acordada entre los jefes de la fiscalía y la policía de cada área geográfica, ya que son ellos quienes deben adaptar políticas nacionales a la realidad local. Se requiere, por tanto, una activa participación de los mandos institucionales tanto de alto, como de medio y menor rango.

Este proyecto se considera de alta urgencia e importancia, por lo que no requiere de la conclusión de otros proyectos para su inicio.

Objetivos.

Definir, en forma diferenciada por diversos criterios, pautas y procedimientos de actuación entre fiscales y policías, en todas las actividades en donde deban coordinarse.

Metas

Hito a alcanzar	Fecha sugerida de logro
Segmentar actuaciones conjuntas.	Un mes después de iniciado el proyecto.
Protocolos validados a nivel nacional	Tres meses después de iniciado el proyecto.
Protocolos validados a nivel de cada área geográfica.	Cuatro meses después de iniciado el proyecto.

Principales actividades a desarrollar.

- a) Conformar un equipo de trabajo a nivel nacional, y organizar su réplica a nivel de áreas geográficas.
- b) Definir criterios relevantes para segmentar los tipos de actuaciones conjuntas entre fiscales y policías. A modo de ejemplo, algunos de estos criterios podrían ser: existencia de flagrancia, tipo de causa, necesidad de practicar pericias, etc.
- c) Conformar equipos ad-hoc por cada segmento de actuaciones relevantes, para elaborar un protocolo de actuación conjunto, que considere roles, responsabilidades, momentos de interacción, contenidos de interacción y mecanismos de perfeccionamiento de la interacción por cada actuación.
- d) Validar los protocolos establecidos.
- e) Adaptar los protocolos de actuación a la realidad de cada área geográfica.
- f) Monitorear y controlar la aplicación de los protocolos en cada área geográfica. Para esto, se deben conformar equipos de seguimiento ad-hoc.

Equipo sugerido para su ejecución.

Un equipo coordinador a nivel nacional, formado por representantes de fiscales y policías de cada una de las áreas en que se ha organizado cada institución. Posteriormente, una vez segmentados los tipos de actuaciones conjuntas, se deberán organizar equipos ad-hoc para cada segmento. Para las réplicas a nivel local, se sugiere la participación directa del jefe de la fiscalía y de la policía de cada área.

Identificación de sus costos potenciales

No se identifican costos adicionales a los del tiempo de las personas necesarias para la ejecución del proyecto, que son funcionarios de las instituciones.

Proyecto N° 9: Definición y consenso de información básica que se intercambiará entre las instituciones

En el nuevo sistema penal, el intercambio de información entre los actores del sistema es esencial para el buen funcionamiento global del sistema. Algunos ejemplos de esto son:

- La comunicación que la policía le hace al fiscal de que una persona ha sido detenida.
- Los antecedentes de la investigación que la fiscalía debe informar a la defensoría.
- Las peticiones presentadas por la fiscalía y la defensoría ante los Tribunales.
- Las comunicaciones emitidas por los Tribunales a las partes.

Es común, en especial en los primeros meses de funcionamiento de un nuevo sistema penal, que lo que cada institución entiende que debe comunicarle a las otras

instituciones (tanto en oportunidad como en medios y contenidos), difiere de lo que las otras instituciones entienden que les debe ser comunicado.

Este proyecto se orienta, por tanto, a definir los espacios de intercambio de información entre instituciones, y a estandarizar y acordar el contenido, formas y oportunidad de esta. Este proyecto es un insumo para la ejecución del proyecto 7, que persigue interconectar los sistemas informáticos de las instituciones, como un medio de facilitar las comunicaciones.

Para la ejecución de este proyecto, se requiere como insumo la realización de algunas actividades del proyecto 1, en específico las de levantamiento de los procesos de tramitación de los distintos tipos de casos y la identificación de las actividades a realizar por cada institución den dicho proceso, ya que esto otorga el marco de la información que se requiere poder compartir y comunicar.

Objetivos.

Definir, acordar y estandarizar la información del proceso penal que es compartida y comunicada entre las instituciones del sistema.

Metas

Hito a alcanzar	Fecha sugerida de logro
Documentos con protocolos de acuerdo entre instituciones acerca de información a ser compartida, con especificaciones de oportunidad, contenidos y medios de intercambio.	Un mes después de iniciado el proyecto.
Formatos preestablecidos de estandarización de información, en caso que no exista interconexión informática.	Tres meses después de iniciado el proyecto.
Puesta en marcha del uso de formatos en todo el país.	Cinco meses después de iniciado el proyecto.

Principales actividades a desarrollar.

- a) Identificar, en cada actividad del proceso de tramitación de una causa penal, la información que requiere cada institución de las demás, y la información que le debe proveer a las demás.
- b) Definir, en forma consensuada, las especificaciones de oportunidad, contenidos específicos y medios de proveer y recibir información.
- c) Informar estas especificaciones al equipo de trabajo que se hará cargo del proyecto 7.
- d) En los casos en que el medio para proveer y recibir información no sea un sistema informático interconectado, diseñar formatos preestablecidos para estandarizar la información a ser intercambiada.
- e) Probar el uso de los formatos preestablecidos, en al menos 2 áreas geográficas, por un período de un mes.
- f) Evaluar las experiencias pilotos y hacer las adaptaciones a las realidades locales.
- g) Planificar la implementación del uso de los formatos de estandarización de información en el resto del país.

Equipo sugerido para su ejecución.

Un representante de las áreas de organización de cada una de las instituciones. Un juez, un fiscal, un defensor y un policía como equipo coordinador de la estandarización de

información. Para las adaptaciones a la realidad local, se requiere de la participación de un representante de cada institución del área geográfica.

Identificación de sus costos potenciales

No se identifican costos adicionales a los del tiempo de las personas necesarias para la ejecución del proyecto, que son funcionarios de las instituciones.

Proyecto N° 10: Establecimiento de horarios para las audiencias.

Dado que en el nuevo sistema penal las decisiones judicial son tomadas en audiencias públicas, se requiere que dichas audiencias se programen y ejecuten eficazmente, ya que de lo contrario se producirá un atraso en la solución de las causas.

De acuerdo lo observado en Tribunales por el consultor en su estadía en Santo Domingo, y a los comentarios recibidos de parte de los entrevistados, actualmente es común que todas las audiencias que deba realizar un tribunal son programadas a la misma hora, las 9:00 AM. Lo anterior significa, en la práctica, que lo que se programa es el día de la audiencia, pero no su hora de realización. Esto además, le genera a las partes del asunto altos tiempos muertos, y se corre un riesgo alto además de tener que suspender las audiencias, ante la falta de alguna de las partes. Esta probabilidad de suspensión aumenta a medida que más audiencias son programadas en el mismo día.

Para ello, en este proyecto se pretende ordenar el horario de realización de las audiencias en los tribunales, de manera que todos los actores puedan manejar de mejor manera sus tiempos, y se minimice el riesgo de suspensión.

Este proyecto es considerado de realización urgente, y no requiere del término de otros para su inicio.

Objetivos.

- a) Minimizar el riesgo de suspensión de audiencias.
- b) Minimizar los tiempos muertos o de espera de todos los actores del sistema penal.

Metas

Hito a alcanzar	Fecha sugerida de logro
Un porcentaje no mayor a un 5% de las audiencias programadas diariamente se debe suspender, debido a la no comparecencia de alguna de las partes.	Tres meses después de iniciado el proyecto.
El tiempo de espera de las partes de un asunto para entrar a una audiencia no supera los 15 minutos.	Cuatro meses después de iniciado el proyecto.

Principales actividades a desarrollar.

- a) Segmentar los distintos tipos de audiencias.
- b) Dimensionar el número de audiencias de cada tipo que será necesario despachar diariamente en cada Tribunal.
- c) Estimar la duración de cada tipo de audiencia.
- d) Acordar bloques de horarios de realización de los distintos tipos de audiencia, buscando minimizar los tiempos muertos de todos los actores del sistema.
- e) Poner en marcha el nuevo sistema de agenda de audiencias y evaluar sus resultados.

Equipo sugerido para su ejecución.

Un juez de la instrucción, un juez de juicio, dos fiscales, dos defensores y dos secretarios de Tribunal.

Identificación de sus costos potenciales

No se identifican costos adicionales a los del tiempo de las personas necesarias para la ejecución del proyecto, que son funcionarios de las instituciones.

4.3.5. Proyectos asociados al eje conductor 5: Difusión de los resultados del nuevo sistema

No se proponen nuevos proyectos en este eje conductor, por estimarse que el plan de actividades existente cubre las necesidades de comunicación.

Se desea recalcar, de todas maneras, que el mensaje comunicacional en este nuevo plan debe hacer hincapié en los resultados concretos y beneficios logrados con el nuevo sistema penal.

Para ello, hay que tener presente la existencia de algunas creencias arraigadas en la cultura jurídica, tanto de los mismos operadores del sistema, como del entorno relevante e incluso de la ciudadanía.

Alguna de estas ideas son las siguientes, las que se citan entre comillas:

- “Si lo detuvieron es porque es culpable, algo debe haber hecho”.
- “Mientras averiguan, manténganlo en la cárcel”.
- “El aumento de la delincuencia es culpa del código nuevo ese”.
- “Vamos a llegar hasta la Suprema”
- “Si me citan al tribunal, voy a perder todo el día esperando”.
- “Los poderosos siempre pueden burlar los procedimientos”.

Para poder ir cambiando estas opiniones, o prejuicios, el mensaje comunicacional debe apuntar a que los resultados del nuevo proceso penal contradicen los prejuicios.

Proyecto de corto plazo

En forma adicional a los 10 proyectos enunciados, el consultor ha identificado un problema urgente y cuya solución es de corto plazo, y no de alta complejidad, como es la realización de las audiencias de medidas de coerción en el distrito nacional.

En la actualidad las audiencias de medidas de coerción, en las cuales se deben cumplir plazos perentorios para que un detenido sea puesto a disposición de un juez de la instrucción, se están realizando en cualquier horario, ocasionando inconvenientes operativos y en las cargas de trabajo de los operadores del sistema.

La solución que se le ha dado a audiencias de esta naturaleza, comunes en muchos países de América Latina, es establecer a priori un horario de ejecución de esas audiencias, realizándose un corte horario de los casos que la fiscalía pone a disposición de los Tribunales. Por ejemplo, se podría establecer que todas las audiencias de medidas de coerción se efectúen a las 12:00 AM. De esta manera, a dichas audiencias llegarían, suponiendo que el plazo perentorio para poner al imputado frente a un juez es de 24 horas, todas las personas que fueron detenidas desde las 12:00 AM del día anterior hasta la hora más tardía del día de realización de la audiencia, antes de las 12:00 AM.

Para poder definir el horario más conveniente a todos los operadores, se deben tomar en cuenta los tiempos de traslado de los imputados desde los recintos de detención hasta los tribunales, la cantidad y tipo de otras audiencias que jueces, fiscales y defensores tengan ese mismo día, los horarios de trabajo propios de cada institución, entre otros factores.

Tomar acuerdos de este tipo permitiría ordenar las actividades de todo los operadores del sistema y cumplir además con los plazos legales, pero se requiere voluntad de las partes para alcanzar los acuerdos.

4.4. Organización para la ejecución del nuevo plan

Entendiendo que el nuevo plan de implementación está compuesto por una cartera de proyectos que, al ser exitosamente implementados, deberían producir mejores resultados, y que estos serán medidos de acuerdo a los indicadores propuestos en la sección 4.5 de este informe, es posible asignar roles a dos instancias ya existentes.

En el caso de la CONAEJ, entendiendo a esta como una instancia de carácter más estratégico y político, se recomienda que su accionar se concentre en darle seguimiento a los indicadores de avance de la implementación, en analizar y discutir los valores que alcancen los indicadores, que se exponen en la sección 4.5., y en apoyar y guiar los esfuerzos de mejoramiento.

Respecto al Comité Ejecutivo de Implementación, se propone que su rol se concentre en la coordinación y supervisión global de la ejecución de la cartera de proyectos propuesta, ya que todos los proyectos requieren de trabajo conjunto entre las instituciones.

4.5. Mecanismos de seguimiento y control

La implementación de la RPP debe ser entendido como un proceso progresivo en el cual las prácticas habituales empleadas por los mismos operadores del sistema y su entorno relevante (en especial los abogados privados), deben ser sustituidas por nuevas prácticas, que responden a una lógica distinta de entender el proceso penal.

Podríamos decir que la RPP consiste en un nuevo juego que los operadores deben aprender a jugar bien, lo que requiere tiempo y perseverancia en fomentar las nuevas prácticas, e identificar e inhibir la ocurrencia de prácticas anteriores.

Dentro de las prácticas más arraigadas que es necesario combatir se encuentran:

- a) La costumbre de prolongar innecesariamente los plazos. Con esta práctica los operadores deben entender que todos pierden (por acumulación artificial de trabajo), salvo aquellos que tienen incentivos “perversos” para prolongar artificialmente la duración de una causa. Es importante identificar y analizar cómo y en qué el nuevo sistema de justicia afectará al mercado de los abogados privados, especialmente en lo relativo a la forma en la cual los abogados privados cobran sus honorarios a sus clientes. No es raro encontrar países en los cuales los abogados cobran a sus clientes por diligencia efectuada, lo que implica que los intereses de los abogados y de sus

clientes podrían ser contrapuestos, ya que el incentivo monetario del abogado sería prolongar lo más posible la duración de un caso.

- b) La costumbre de apelar por apelar debe ser desterrada. Esta práctica tiene su origen en que muchos operadores del sistema antiguo entendían que el “juicio real” se efectuaba en la segunda instancia, ya que en la primera no había separación de los roles de acusar y juzgar, ya que ambos los ejercía la misma persona, que era el juez de primera instancia. Usualmente los nuevos códigos procesales penales restringen el uso de los recursos, lo que choca en los primeros meses de operación con la “costumbre” arraigada del uso de la segunda instancia.
- c) La costumbre de esperar que venzan los plazos para actuar. Es usual que los operadores del sistema, en especial los fiscales, en la práctica esperan hasta pocos días antes que venza un plazo procesal para tomar una decisión, por ejemplo si pedir ampliar los plazos de investigación, acusar o levantar la acusación con un imputado. Esta práctica nuevamente debe ser detectada y desalentada, ya que en un número relevante de casos (en particular en los menos complejos, pero que al mismo tiempo son los más numerosos), las decisiones relevantes se pueden tomar a los pocos días de iniciado el caso, ya que no es probable y la experiencia así lo indica, que surjan nuevos antecedentes que modifiquen las decisiones tempranas.
- d) La costumbre de usar “el camino paralelo”, o el “subterfugio legal”. El nuevo sistema penal es claro respecto a la forma de tramitar los casos, y propone un nuevo esquema en el cual las decisiones judiciales relevantes se toman en audiencias públicas y contradictorias. De acuerdo a esto, los “buenos jugadores” del nuevo sistema son aquellos capaces de sustentar sus estrategias jurídicas en las audiencias y mostrar que sus argumentos son mejores que los de su contendor.

En el nuevo sistema penal, las prácticas que deben fomentarse son aquellas que promuevan el cumplimiento de las reglas del juego por parte de todos los actores u operadores del sistema, dentro de lo cual destaca el cumplimiento de los plazos y de los acuerdos alcanzados en la operación, como son aquellos que se proponen en algunos proyectos, por ejemplo, protocolos de actuación entre fiscales y policías, horarios de realización de tipos de audiencias distintos, entre otros.

Tomando como marco de referencia el que los mecanismos de control y seguimiento de la implementación deben detectar que efectivamente se esté dando un cambio de las prácticas propias de sistemas procesales contrapuestos, se propone medir la evolución de algunos indicadores, ya que se estima que ellos reflejan de buena forma los resultados que debe ir produciendo el nuevo sistema penal.

Estos indicadores, y su relación con el abandono de las viejas y la adopción de nuevas prácticas, son:

- a) Tiempo medio de duración de causas. En la medida en que se abandonen las prácticas de esperar que venzan plazos para tomar decisiones que podrían haberse tomado antes y de evitar la apelación fuera de lugar, se debería esperar que el tiempo promedio de solución de casos pueda disminuir. Para que este indicador efectivamente pueda ser empleado para mejorar la gestión de las instituciones, se requiere que sea medido por cada tipo de causa y por área geográfica. De esta manera se podría comparar el desempeño de distintas áreas geográficas para identificar mejores o peores práctica de trabajo, y se podrían focalizar esfuerzos en los tipos de causas prioritarios en algún momento dado.
- b) Porcentaje de causas resueltas en el año, por tipo de causas. Junto con el tiempo promedio para solucionar una causa, por tipo de causa y por área geográfica, se requiere medir en forma complementaria el porcentaje de causas resueltas en relación a las ingresadas en un período dado, por tipo de término. Por ejemplo, sería

necesario saber que en la región 1, en el año 2005, el tipo de delito “homicidio” fue resuelto en un 90% de los casos mediante una sentencia condenatoria.

- c) Porcentaje de audiencias suspendidas. El número de audiencias suspendidas diariamente, en relación al número de audiencias programadas para ese mismo día, es un buen indicador de la coordinación interinstitucional para realizar el acto procesal fundamental del nuevo sistema, que es la realización de audiencias. Si el porcentaje de suspensión es alto, es una señal de alarma, ya que tendrá como efecto de mediano plazo que los tiempos de solución de las causas deberían aumentar.
- d) Percepción pública del funcionamiento del nuevo sistema. Lo ideal para la medición de esta variable, es tomar una misma encuesta periódicamente, de manera de poder comparar fehacientemente si se producen o no cambios en la opinión de grupos de interés específico acerca del funcionamiento y resultados del nuevo proceso penal.

Respecto a indicadores de seguimiento del plan de implementación propiamente tal, en el anexo 1 se adjunta la carta Gantt de la cartera de proyectos, la que contiene hitos cuyo cumplimiento puede ser controlado para saber si el plan está siendo implementado de acuerdo a lo esperado.

4.6. Mecanismos de sistematización de información

Se propone como mecanismo para sistematizar la información relevante del sistema penal el ejecutar, en primer término el proyecto N° 5 de la cartera de proyectos expuesta en la sección 4.3., llamado “Homologación de los sistemas de registro de información estadística entre las instituciones”, cuyo objetivo es contar con datos estadísticos validados por todos los operadores, respecto al número de causas ingresadas, terminadas y los tiempos medios de término, por tipo de causas y por área geográfica.

En segundo término, y una vez concluido el proyecto mencionado, se propone que todas las instituciones operadoras usen los resultados del proyecto para publicar un “Compendio estadístico interinstitucional”.

La elaboración de dicho compendio generará la necesidad de definir qué información presentar, con qué nivel de desagregación, y de qué forma, lo que obligará a sistematizar la información del funcionamiento del sistema.

4.7. Modelo de gestión

En los términos de referencia de la consultoría se señala que se debe “realizar un dictamen sobre las ideas de modelos de gestión para la jurisdicción penal en las instituciones del sistema”.

La opinión del consultor respecto a estos elementos se expuso en la sección 3.3. en donde se dijo que los modelos de gestión sobre los cuales están trabajando en forma piloto tanto el Poder Judicial como la Procuraduría, están bien orientados y resta expandir su implementación al resto del país.

No obstante lo anterior, y dada que buena parte del éxito del nuevo sistema penal se juega en poder realizar cambios organizativos que sean funcionales con el nuevo sistema, se expondrán en esta sección algunas reflexiones y elementos a considerar para el diseño e implementación de modelos de gestión del despacho judicial.

En prime lugar, es necesario señalar que la estructura y organización de una institución cualquiera, en términos generales, deben estar orientadas a facilitar que se entregue la mejor respuesta posible a la demanda ejercida por parte de los usuarios de la institución. Las instituciones del sistema penal no están ajenas a esta consideración, y es por ello tan relevante que se ejecute el proyecto N° 4 de la cartera de proyectos, que persigue precisamente identificar, cuantificar y predecir la demanda, expresada a través del número y tipo de causas que ingresarán al sistema penal, ya que la estructura y organización de cada institución debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a solventar la demanda que enfrentará.

En este sentido, el tener estructuras y sistemas de organización únicos y rígidos (como es la clásica estructura de un juez asignado a un tribunal, con un secretario y con un número variable de auxiliares de ese tribunal), generalmente es una complicación y no una ayuda para el funcionamiento del sistema, y no debe ser un criterio o condición de borde para el diseño. Esto es más patente aún cuando se deben enfrentar altas tasas de demanda, en un esquema en donde en un mismo lugar físico existen varios jueces de una misma instancia, como se verá más adelante.

En segundo lugar, el modelo de gestión debe dar respuesta a distintos escenarios de dotación de recursos humanos y físicos, y a consideraciones de carácter logístico.

Se puede caracterizar un primer escenario de estas variables como aquel conformado por varios jueces de la misma instancia, físicamente concentrados, en tribunales con competencia exclusiva en materia penal, que es un esquema común en ciudades grandes.

En contrapartida, existe un segundo escenario de tribunales con alta dispersión geográfica, los que usualmente cuentan solo con un juez, el que además tiene competencia múltiple y no solo sobre la materia penal, en donde además es usual que deba convivir un sistema escrito para materias civiles, y un sistema acusatorio para materia penal. Este escenario es común en zonas rurales.

En cualquiera de estos escenarios contrapuestos, o en algunos intermedios, es clave para el éxito del sistema penal el que las audiencias se programen rápidamente, se efectúen de acuerdo a lo planificado y, además, que la audiencia tenga la calidad necesaria, lo que implica que cada uno de los actores cumpla estrictamente su rol y solo su rol, y que haya un debate efectivo acerca de los hechos y el derecho.

En resumen, el modelo de gestión judicial debe ser flexible para adaptarse a la demanda que enfrentará cada institución, debe poder adaptarse a distintos escenarios de recursos, pero, en cualquier circunstancia, debe propender a la efectiva realización de audiencias.

Dado lo anterior, se identifican a continuación un conjunto de actividades que se deben ejecutar antes, durante y después de la realización de una audiencia, cualquiera sea la forma concreta en como se ejecuten finalmente, de acuerdo a variaciones de escenarios.

Labores previas a la ejecución de una audiencia

- a) Fijar o programar la audiencia. Para ello es conveniente clasificar los distintos tipos de audiencia y establecer bloques horarios para los distintos tipos de audiencias, tal como se propone en el proyecto N° 10. Para tal efecto, lo ideal es contar con una agenda compartida y en línea de todos los actores del sistema.

- b) Notificar a las partes. Para esta actividad, lo ideal es, en los casos en que hubo una audiencia previa de la misma causa, que la notificación a la siguiente audiencia sea parte de lo resuelto en la audiencia inmediatamente anterior. En caso que esto no sea posible, se sugiere fomentar el uso de medios electrónicos y, en los casos en que sea posible, centralizar las notificaciones de varios tribunales.
- c) Preparar la sala de audiencia. Un elemento relevante es contar con un sistema de grabación de audio, de modo de registrar íntegramente lo discutido en cada audiencia.
- d) Coordinar con las instituciones pertinentes la presencia de todas las partes. Esta actividad se debe hacer de la forma más expedita posible, evitando formalidades innecesarias, ya que el objetivo es que todas las partes estén presentes en la audiencia, y no, como es usual, haber cumplido con las formalidades.
- e) 1 día antes de la realización, verificar que se encuentren dadas las condiciones para el día siguiente.
- f) Publicar la agenda de audiencias del día.

Labores durante la ejecución de la audiencia

- a) Ordenar el ingreso de las partes y el público. En lo posible, se debe evitar el contacto de los testigos con público, y se debe evitar que un testigo esté presente en la audiencia mientras se encuentra declarando otro. Para esto, es deseable destinar personal especialmente a dar trato diferenciado a víctimas y testigos.
- b) Optimizar el tiempo de los actores y recursos del sistema, preocupándose que las audiencias se realicen en la secuencia y a la hora establecida. Para ello, un rol que algún funcionario del Tribunal debe cumplir es la de hacer pasar a los actores de una audiencia a la sala correspondiente y reaccionar rápidamente si se producen adelantos o demoras en el término de las audiencias planificadas.
- c) Promover acuerdos y buenas prácticas de litigación, tendientes a agilizar la realización de la audiencia. Esta es labor del juez, quien puede instar a las partes a tal efecto.
- d) Grabar el audio de la audiencia.
- e) Fijar fecha de posible nueva audiencia. Lo ideal es usar una agenda compartida y en línea con las partes. También es posible enviar de inmediato las citaciones por correo electrónico, en los casos en que existan los medios tecnológicos para ello.

Labores posteriores a la ejecución de la audiencia

- a) Completar el acta de la audiencia, usando formularios establecidos para los distintos tipos de audiencias, en los casos en que el audio no sea reconocido como único medio de registro.
- b) Enviar el acta a las partes.
- c) Ingresar el acta a los documentos del caso.
- d) Emitir órdenes y oficios.

En forma adicional a la programación y realización de audiencias, los tribunales deben cumplir un conjunto de otras labores, las que también deben ser consideradas en los modelos de gestión del despacho judicial.

Algunas de estas labores son la de atención del público; recepción de documentos; ingreso de causas al tribunal; distribución de causas, en los casos en que exista más de un juez por tribunal, o más de un tribunal, tramitación fuera de la audiencia, como puede ser por ejemplo el autorizar órdenes de allanamientos; practicar notificaciones y citaciones; custodiar especies; registrar las actuaciones del Tribunal y administrar el archivo de causas.

5. Recomendaciones y reflexiones generales

En este último capítulo, se presentan algunas recomendaciones adicionales, a partir de lo que el consultor pudo observar del funcionamiento del nuevo sistema penal y de las opiniones de sus operadores, y se hacen también algunas reflexiones de carácter global.

En primer lugar, para que el sistema en su conjunto pueda funcionar adecuadamente, es requisito necesario, pero no suficiente, que cada actor cumpla con su rol. En este sentido, la Procuraduría General de la República, en opinión del consultor, presenta debilidades estructurales que deben ser superadas. La principal de ellas tiene relación con la falta de estabilidad de los fiscales en su función. Debido a la posibilidad de que cambios de gobierno puedan implicar el cambio de un número elevado de fiscales, se hace necesario aislar a la institución de los cambios políticos contingentes, ya que de lo contrario lo que pueda haber avanzado en un período dado, podría perderse bruscamente ante un cambio de gobierno.

Se entiende que actualmente se están elaborando propuestas en esa dirección, pero se desea recalcar que la RPP necesita de una Procuraduría General profesionalizada e independiente de vaivenes políticos coyunturales.

Adicionalmente, es necesario reanudar al más breve plazo la capacitación de todos los fiscales, quienes a la fecha han recibido menos horas de capacitación que los jueces y los defensores.

En segundo término, para que el nuevo sistema penal pueda funcionar adecuadamente, es necesario que los operadores vayan desarrollando lazos de confianza. Un ejemplo claro de esto es la petición de autorizaciones de allanamiento a los jueces. Es posible que la policía y fiscalía hayan desarrollado una larga investigación, y requieran en forma muy rápida poder allanar un determinado lugar. Si al pedir la autorización al juez, este no confía en que efectivamente es imprescindible para el éxito de la investigación lo que le está pidiendo el fiscal o policía, podría retardar su aprobación hasta hacer fracasar la investigación. Por otra parte, si el juez otorga la autorización, y después concluye que no era imprescindible tanta rapidez, su disposición a confiar nuevamente en el mismo fiscal o policía disminuirá. Lo mismo se puede decir de la relación entre fiscales y defensores, en donde el fiscal debe poner a disposición del defensor en forma expedita los antecedentes de la investigación.

En tercer lugar, se desea destacar que en República Dominicana el consultor pudo observar un fuerte compromiso de parte de todas las instituciones operadoras del sistema, y del poder ejecutivo también, para el éxito de la RPP. Este compromiso es una fortaleza y debe ser bien aprovechado, ya que lamentablemente en otros países, el grado de interés y compromiso de las distintas instituciones y del ejecutivo con la reformas ha sido desigual, lo que ha hecho que los resultados y beneficios esperados hayan tardado o estén tardando más de lo razonable en materializarse.

En cuarto término, se desea enfatizar la importancia del proceso de comunicación de este nuevo sistema penal, no solo hacia la ciudadanía, sino también hacia el interior de las instituciones operadoras. En el caso de la Policía, por ejemplo, los cambios entre el nuevo y el antiguo sistema de justicia son, en algunos tipos de delitos, lo suficientemente relevantes como para cambiar la lógica de funcionamiento habitual, por

ejemplo, teniendo que realizar investigaciones en casos en que el imputado está en libertad y en el antiguo sistema estaba detenido por un tiempo prolongado. Esto requiere de un constante proceso de comunicación y discusión interna y con los demás actores. Precisamente ese intercambio de opiniones es uno de los fundamentos de la cartera de proyectos que se ha propuesto como nuevo plan de implementación.

Anexo 1: Carta Gantt de la Cartera de proyectos

La carta Gantt contiene la programación de las actividades detalladas de cada uno de los 10 proyectos que componen el nuevo plan de implementación de la RPP. Se ha mantenido para cada proyecto el orden de las actividades, de manera de facilitar su comprensión. Se adjunta además un archivo en el software Microsoft Project, que facilita la administración e introducción de cambios a esta carta Gantt.

Se supone que la fecha de inicio de la cartera de proyectos es el Lunes 3 de Octubre de 2005

N° actividad	Descripción	Duración	Fecha de inicio	Fecha de término	Actividad predecesora
1	Proyecto N° 1: Estudio de productividad esperada de los operadores	135 días	03-10-2005	07-04-2006	
2	a) Conformar un equipo de trabajo	5 días	03-10-2005	07-10-2005	
3	b) Segmentar y caracterizar los distintos tipos de causas que debe tratar el sistema	15 días	10-10-2005	28-10-2005	2
4	Segmentación de los tipos de causas penales	0 días	28-10-2005	28-10-2005	3
5	c) Levantar el proceso de tramitación de los distintos tipos de causas definidos	15 días	31-10-2005	18-11-2005	4
6	d) Estimar la distribución porcentual de tipos de términos por tipo de delito	10 días	21-11-2005	02-12-2005	5
7	e) Estimar las actividades de trabajo por cada operador	10 días	05-12-2005	16-12-2005	5,6
8	f) Cuantificar la cantidad de actividades estimadas de ejecutar	10 días	19-12-2005	30-12-2005	7
9	g) Estimar la carga de trabajo de cada operador	15 días	02-01-2006	20-01-2006	38,8
10	h)Análisis y validación de cargas de trabajo	10 días	23-01-2006	03-02-2006	9
11	i) Definición de estándares de cantidad y calidad de actividades a ejecutar	10 días	06-02-2006	17-02-2006	10
12	Definir estándares de cantidad y calidad de actividades a ejecutar por parte de los operadores del sistema.	0 días	17-02-2006	17-02-2006	11
13	j) Identificación de factores que influyen sobre los estándares de cantidad y calidad de las actividades	10 días	20-02-2006	03-03-2006	11
14	k) Estimación de tiempos promedios de procesamiento de los distintos tipos de causas	15 días	06-03-2006	24-03-2006	13
15	l) Análisis y validación de los tiempos estimados	10 días	27-03-2006	07-04-2006	14
16	Tiempos promedios de duración de causas, por tipo de causas	0 días	07-04-2006	07-04-2006	15
17	Proyecto N° 2: Modelamiento del comportamiento del sistema ante distintos escenarios de demanda.	60 días	10-04-2006	30-06-2006	
18	a) Construir escenarios probables de ingreso de causas al sistema	20 días	10-04-2006	05-05-2006	16,38
19	Definición y cuantificación de escenarios de cambio	0 días	05-05-2006	05-05-2006	18
20	b) Analiza variaciones en la cantidad de causas resueltas y en los tiempos de solución.	20 días	08-05-2006	02-06-2006	19
21	c) Proponer medidas de mitigación de los impactos.	20 días	05-06-2006	30-06-2006	20

N° actividad	Descripción	Duración	Fecha de inicio	Fecha de término	Actividad predecesora
22	Propuesta de medidas de mitigación de impactos	0 días	30-06-2006	30-06-2006	21
23	Proyecto N° 3: Elaboración de un presupuesto asociado a estándares de calidad y cantidad de causas atendidas	65 días	10-04-2006	07-07-2006	
24	a) Identificación de los costos asociados al funcionamiento del nuevo sistema penal	10 días	10-04-2006	21-04-2006	16
25	b) Determinación de necesidades de recursos físicos y materiales.	15 días	24-04-2006	12-05-2006	24
26	c) Definición agregada de estándares de calidad	15 días	15-05-2006	02-06-2006	25
27	d) Cuantificación de los recursos presupuestarios.	15 días	05-06-2006	23-06-2006	26
28	e) Presentación y defensa del presupuesto	10 días	26-06-2006	07-07-2006	27
29	Documento con el presupuesto de implementación de la RPP	0 días	07-07-2006	07-07-2006	28
30	Proyecto N° 4: Estimación del ingreso de causas al sistema penal.	60 días	03-10-2005	23-12-2005	
31	a) Estudios estadísticos históricos del ingreso de causas	20 días	03-10-2005	28-10-2005	
32	Análisis histórico del ingreso de causas por área geográfica y tipo de causas.	0 días	28-10-2005	28-10-2005	31
33	b) Talleres de trabajo para identificar variables que influyen en la demanda.	10 días	31-10-2005	11-11-2005	31
34	c) Validar hipótesis de correlación entre variables y demanda	10 días	14-11-2005	25-11-2005	33
35	Identificación y cuantificación del impacto de las variables que determinan el nivel de ingreso de causas al sistema penal.	0 días	25-11-2005	25-11-2005	34
36	d) Talleres de trabajo para predicción del comportamiento de variables	10 días	28-11-2005	09-12-2005	34
37	e) Estimaciones de la demanda resultante.	10 días	12-12-2005	23-12-2005	36
38	Predicción de demanda por área geográfica y tipo de causas, para un horizonte de un año, con identificación de posibles estacionalidades.	0 días	23-12-2005	23-12-2005	37
39	Proyecto N° 5: Homologación de los sistemas de registro de información estadística entre las instituciones	80 días	31-10-2005	17-02-2006	
40	a) Talleres de discusión de definiciones fundamentales.	20 días	31-10-2005	25-11-2005	4
41	b) Codificación y agrupación de delitos	20 días	28-11-2005	23-12-2005	40
42	c) Definición de procesos de registro, recopilación, agrupación, análisis, presentación y difusión de los datos estadísticos.	40 días	26-12-2005	17-02-2006	41
43	Protocolos de acuerdos interinstitucionales	0 días	17-02-2006	17-02-2006	42
44	Proyecto N° 6: Fortalecer las capacidades de análisis de la información	60 días	26-12-2005	17-03-2006	
45	a) Capacitación al personal	20 días	26-12-2005	20-01-2006	41
46	b) Elaboración de reporte de análisis respecto al funcionamiento global del nuevo sistema penal.	40 días	23-01-2006	17-03-2006	45
47	Personal capacitado	0 días	20-01-2006	20-01-2006	45
48	Proyecto N° 7: Interconexión de sistemas informáticos	260 días	27-02-2006	23-02-2007	
49	a) Definir la información que debe ser intercambiada	40 días	27-02-2006	21-04-2006	69
50	Identificación de datos compartidos	0 días	21-04-2006	21-04-2006	49

N° actividad	Descripción	Duración	Fecha de inicio	Fecha de término	Actividad predecesora
51	b) Especificaciones para el diseño de los sistemas informáticos de cada institución.	40 días	24-04-2006	16-06-2006	50
52	Especificaciones técnicas para los desarrolladores de sistemas de cada institución.	0 días	16-06-2006	16-06-2006	51
53	c) Validar cumplimiento de funcionalidades requeridas	180 días	19-06-2006	23-02-2007	52
54	Sistemas informáticos con facilidades de interconexión operativas.	0 días	23-02-2007	23-02-2007	53
55	Proyecto N° 8: Definición y consenso de protocolos de actuación entre policía y fiscalía.	120 días	03-10-2005	17-03-2006	
56	a) Conformar un equipo de trabajo a nivel nacional.	5 días	03-10-2005	07-10-2005	
57	a) Definir criterios para segmentar los tipos de actuaciones conjuntas.	15 días	10-10-2005	28-10-2005	56
58	Actuaciones conjuntas segmentadas.	0 días	28-10-2005	28-10-2005	57
59	b) Conformar equipos ad-hoc por cada segmento de actuaciones relevantes.	5 días	31-10-2005	04-11-2005	58
60	c) Validar los protocolos establecidos.	35 días	07-11-2005	23-12-2005	59
61	Protocolos validados a nivel nacional	0 días	23-12-2005	23-12-2005	60
62	d) Adaptar los protocolos de actuación a la realidad de cada área geográfica.	20 días	26-12-2005	20-01-2006	61
63	e) Monitorear y controlar la aplicación de los protocolos en cada área geográfica.	40 días	23-01-2006	17-03-2006	62
64	Protocolos validados a nivel de cada área geográfica.	0 días	20-01-2006	20-01-2006	62
65	Proyecto N° 9: Definición y consenso de información básica que se intercambiará entre las instituciones	100 días	23-01-2006	09-06-2006	
66	a) Identificar la información que requiere cada institución de las demás	10 días	23-01-2006	03-02-2006	4,5,7,9
67	b) Definir especificaciones de oportunidad, contenidos específicos y medios de proveer y recibir información.	10 días	06-02-2006	17-02-2006	66
68	Protocolos de acuerdo entre instituciones acerca de información a ser compartida.	0 días	17-02-2006	17-02-2006	67
69	c) Informar estas especificaciones al equipo de trabajo que se hará cargo del proyecto 7.	5 días	20-02-2006	24-02-2006	68
70	d) Diseñar formatos preestablecidos para estandarizar la información a ser intercambiada.	20 días	20-02-2006	17-03-2006	68
71	e) Probar el uso de los formatos preestablecidos.	20 días	20-03-2006	14-04-2006	70
72	Formatos preestablecidos de estandarización de información.	0 días	14-04-2006	14-04-2006	71
73	f) Evaluar las experiencias pilotos.	20 días	17-04-2006	12-05-2006	71
74	g) Planificar la implementación en el resto del país.	20 días	15-05-2006	09-06-2006	73
75	Puesta en marcha del uso de formatos en todo el país.	0 días	09-06-2006	09-06-2006	74
76	Proyecto N° 10: Establecimiento de horarios para las audiencias.	89 días	03-10-2005	03-02-2006	
77	a) Segmentar los distintos tipos de audiencias.	5 días	03-10-2005	07-10-2005	
78	b) Dimensionar el número de audiencias de cada tipo.	10 días	10-10-2005	21-10-2005	77
79	c) Estimar la duración de cada tipo de audiencia.	10 días	10-10-2005	21-10-2005	77
80	d) Acordar bloques de horarios de realización de los distintos tipos de audiencia.	30 días	24-10-2005	02-12-2005	78,79

N° actividad	Descripción	Duración	Fecha de inicio	Fecha de término	Actividad predecesora
81	e) Poner en marcha el nuevo sistema de agenda de audiencias y evaluar sus resultados.	30 días	05-12-2005	13-01-2006	80
82	Un porcentaje no mayor a un 5% de las audiencias programadas se suspenden	0 días	06-01-2006	06-01-2006	
83	El tiempo de espera para entrar a una audiencia no supera los 15 minutos.	0 días	03-02-2006	03-02-2006	

Anexo 2: Calendario de actividades desarrolladas por el consultor en República Dominicana.

Anexo 3: Listado de documentos leídos.

Los documentos analizados por el consultor fueron los siguientes:

1. Leyes, reglamentos y normas

- a) Código Procesal Penal
- b) Proyecto de ley de Implementación del Proceso Penal Instituido por la Ley No. 76-02.

2. Documentos de la Comisión Nacional de Implementación de la Reforma Procesal Penal (CONAEJ)

- a) Tareas del plan de implementación (contiene, en archivo excel, la carta Gantt de las diferentes áreas de implementación).
- b) Decreto No. 318-05 que integra nuevamente la Comisión Nacional de Ejecución (CONAEJ) de la Reforma Procesal Penal.
- c) Decreto No. 1154-04 que modifica el Artículo 1 del Decreto No. 420-02, de fecha 6 de julio del 2002. Integra nuevamente la Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal (CONAEJ).
- d) Plan de Comunicaciones 2004
- e) Plan de Comunicaciones 2005

3. Documentos del Poder Judicial

- a) Plan de implementación
- b) Resolución No. 296-2005, reglamento Juez de la Ejecución CPP
- c) Nombramiento de los Jueces quienes desempeñarán las funciones de Jueces para la ejecución de la pena
- d) No. 1207-2004, Tribunales liquidadores.
- e) Resolución No. 1920-2003.
- f) Resolución No. 295-2005
- g) Resolución No. 1618-2004 que dispone la adopción de reglas mínimas para el procedimiento a seguir ante los Tribunales de Control de Ejecución de las Sanciones no dispuesto en el Código de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley No. 136-03)

4. Documentos de la Procuraduría General de la República

- a) Decreto No. 644-03 que aprueba el Reglamento de Integración del Consejo General de Procuradores.
- b) Decreto No. 873-04, que dispone que los miembros del Ministerio Público designados a la fecha y los que fueren designados hasta tanto se haya concluido su evaluación, tendrán carácter de provisionales y podrán ser sustituidos por el Presidente de la República en cualquier momento.
- c) Informes de casos procesados
- d) Primer Semestre de vigencia del Código Procesal Penal (27 de septiembre 2004 – 31 de marzo 2005).
- e) Levantamiento de información en La Romana.
- f) Levantamiento de información en La Vega
- g) Levantamiento de información en Peravia
- h) Documento “Reforma Procesal penal y Sistema de Gestión”.
- i) Plan de Implementación
- j) Presentaciones power point de Modelos de Gestión de Fiscalías.

5. Documentos de la Defensoría Pública

- a) Plan de implementación
- b) Plan de divulgación y promoción de la carrera de defensa
- c) Proyecto encuesta de valor del servicio de defensa
- d) Proyecto Modelo de Gestión
- e) Proyecto Plan de comunicación

6. Documentos de la Policía Nacional

- a) Plan de implementación.