



Decimoséptimo período de sesiones

La Haya, 5 a 12 de diciembre de 2018

**Informe de la Mesa concerniente al Grupo de Estudio sobre
Gobernanza**

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Grupo I: Aumento de la eficiencia del proceso penal	2
III. Grupo II: Gobernanza	4
IV. Recomendaciones	6
Anexo: Informe del Grupo I del Grupo de Estudio sobre Gobernanza acerca de la enmienda a la regla 26 de las Reglas de Procedimiento y Prueba	8

I. Introducción

1. El Grupo de Estudio sobre Gobernanza (el “Grupo de Estudio”) fue establecido en virtud de una resolución¹ de la Asamblea de los Estados Partes (la “Asamblea”) en diciembre de 2010 para “entablar un diálogo estructurado entre los Estados Partes y la Corte con miras a fortalecer el marco institucional del sistema del Estatuto de Roma y aumentar la eficacia y la efectividad de la Corte preservando cabalmente al mismo tiempo su independencia judicial ...”; y para “facilitar el diálogo con miras a identificar cuestiones que requieren la adopción de nuevas medidas, en consulta con la Corte, y a formular recomendaciones a la Asamblea por conducto de la Mesa”. Se decidió asimismo que el Grupo de Estudio se encargase, “entre otras cosas, de las cuestiones relacionadas con el fortalecimiento del marco institucional tanto dentro de la Corte como entre la Corte y la Asamblea, y de otras cuestiones de interés relacionadas con el funcionamiento de la Corte”.
2. En 2011 el Grupo de Estudio analizó la relación entre la Corte y la Asamblea, fortaleciendo el marco institucional dentro de la Corte y aumentando la eficiencia del proceso penal. A raíz de las solicitudes formuladas por la Asamblea en sus períodos de sesiones décimo, undécimo, duodécimo, decimotercero, decimocuarto, decimoquinto y decimosexto, de 2012 a 2018 prosiguió el diálogo entre los órganos de la Corte y los Estados Partes.
3. En su decimosexto período de sesiones, la Asamblea tomó nota del informe de la Mesa sobre el Grupo de Estudio y de las recomendaciones contenidas en él, y prorrogó el mandato del Grupo de Estudio por un año más².
4. El 4 de marzo de 2018, la Mesa nombró a la Embajadora María Teresa Infante Caffi (Chile) y al Embajador Hiroshi Inomata (Japón) Copresidentes del Grupo de Estudio. La Mesa también nombró a la Sra. Erica Lucero (Argentina) y al Sr. Philip Dixon (Reino Unido) coordinadores del Grupo I (Aumento de la eficiencia del proceso penal), y al Sr. Reinhard Hassenpflug (Alemania) y al Sr. Alfredo Álvarez Cárdenas (México) coordinadores del Grupo II (Gobernanza).
5. El Grupo de Estudio celebró siete reuniones ordinarias entre abril y octubre de 2018; asimismo, los presidentes y los coordinadores celebraron diversas reuniones oficiosas con los Estados Partes y los órganos de la Corte.
6. El presente informe sobre el Grupo de Estudio describe las actividades que el Grupo de Estudio llevó a cabo el año pasado y contiene recomendaciones sobre la continuación de su labor.

II. Grupo I: Aumento de la eficiencia del proceso penal

7. El programa de trabajo del Grupo I se centró en 2018 en dos cuestiones: a) la participación de las víctimas en las actuaciones de la Corte Penal Internacional; y b) una enmienda a la regla 26 de las Reglas de Procedimiento y Prueba.

A. Participación de las víctimas

8. El 6 de febrero, los coordinadores se reunieron en la Residencia Oficial Británica para celebrar un seminario de medio día sobre ‘Participación de las víctimas en la Corte Penal Internacional’. La entonces Presidenta, Silvia Fernández de Gurmendi, pronunció unas observaciones introductorias en nombre de la Corte. El seminario consistió en dos mesas redondas de expertos de la sociedad civil, profesionales en activo y el Colegio de Abogados de la Corte Penal Internacional, que moderaron los coordinadores. La primera de las mesas, ‘Las actuaciones de la Corte Penal Internacional y los intereses de las víctimas’ examinó las cuestiones y los problemas fundamentales que afectan a la participación de las víctimas. Los participantes sentaron los diversos aspectos de la participación de las víctimas en diferentes fases del proceso, con inclusión del marco estatutario y de un examen de la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional hasta la fecha; y la

¹ ICC-ASP/9/Res.2.

² ICC-ASP/16/Res.6, párr. 80.

organización de la representación letrada de las víctimas ante la Corte, comprendido un estudio de la aplicación de la regla 90 de las Reglas de Procedimiento y Prueba.

9. La segunda mesa redonda, ‘La representación letrada de las víctimas ante la Corte Penal Internacional, ¿qué significa en la práctica?’, aportó las perspectivas de profesionales activos ante las salas de audiencias de la Corte y sobre el terreno. Los participantes expusieron sus experiencias y su concepción de la cooperación con víctimas y de la representación de estas en diferentes fases de las actuaciones de la Corte, y describieron varios de los obstáculos prácticos con que tropiezan.

10. Los participantes convinieron en que, en el vigésimo aniversario del Estatuto de Roma, era crucial reflexionar sobre la razón de ser de la participación de las víctimas. Se señaló que el Estatuto de Roma contempla diversas oportunidades de que participen las víctimas, pero que se había dejado el desarrollo de sus pormenores y aspectos prácticos para las Reglas de Procedimiento y Prueba y la jurisprudencia de la Corte.

11. Los oradores señalaron que se precisaba una participación efectiva y positiva, no un involucramiento meramente simbólico de las víctimas. Se expuso que, además de dificultades más sustanciales, las víctimas tropezaban con obstáculos logísticos y administrativos.

12. Se hicieron las siguientes recomendaciones:

a) El suministro de información a las víctimas de manera clara, oportuna (tempranamente) y efectiva;

b) La necesidad de procesos claros. Fue objeto de elogios generalizados el formulario de la Corte de inscripción de las víctimas revisado y simplificado;

c) La impartición de formación elemental a los intermediarios y representantes; y la elaboración de normas profesionales y de ética;

d) Una clara estrategia de toda la Corte en materia de sensibilización y de interlocución con las víctimas;

e) La consolidación de las prácticas idóneas y habituales para alcanzar cierto grado de congruencia y previsibilidad (a fin de contribuir a hacer realidad las expectativas en lo relativo a la gestión), reconociendo también al mismo tiempo la necesidad de mantener alguna flexibilidad para poder adaptar los métodos con objeto de tomar en cuenta las circunstancias propias de casos específicos;

f) La implantación de un modo de actuar compartido acerca de los elementos prácticos de la participación de las víctimas en las actuaciones, que atañería, por ejemplo, a la aportación de pruebas, el interrogatorio de los testigos, etc.

g) La necesidad de equilibrar los derechos de los acusados y los de las víctimas.

13. El acto atrajo una considerable asistencia, tanto de la Corte como de los Estados Partes, observadores, la sociedad civil y otras partes interesadas.

B. Enmienda de la regla 26

14. En octubre de 2017, el entonces jefe del Mecanismo de Supervisión Independiente, Sr. Ian Fuller, propuso oficiosamente varias enmiendas que cabría hacer en la regla 26 de las Reglas de Procedimiento y Prueba, para hacer compatibles la regla 26 y el mandato del Mecanismo³. La Asamblea⁴ pidió al Grupo de Estudio que analizase las enmiendas propuestas, en consulta con la Corte, y que transmitiese sus recomendaciones al Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas para que este pudiese formular una recomendación sobre ellas a la Asamblea en su decimoséptimo período de sesiones.

15. El Grupo de Estudio se reunió en el Grupo I en cinco ocasiones para celebrar consultas oficiosas y estudiar si los Estados Partes deberían modificar la regla 26. Las consultas tuvieron lugar los días 19 de abril, 9 de mayo, 14 de junio, 5 de julio y 18 de julio. En ellas, los Estados Partes pudieron expresar sus opiniones acerca de la enmienda propuesta. Además, se les invitó a que hiciesen comentarios por escrito a los coordinadores.

³ Véase Informe anual del jefe del Mecanismo de Supervisión Independiente (ICC-ASP/16/8), anexo I.

⁴ ICC-ASP/16/Res.6, anexo, párr. 9 b).

Se invitó al jefe de Gabinete de la Presidencia en funciones, Sr. Hiram Abtahi, a asistir a las consultas para que expusiera los antecedentes jurídicos pertinentes y respondiese a las preguntas de los Estados. De igual modo, también se invitó a participar en los debates a la jefa en funciones del Mecanismo de Supervisión Independiente, Sra. Judit Jankovic. Se invitó asimismo a las consultas oficiosas a los Estados Observadores y a otros observadores.

16. Concluidas las consultas, se acordó por consenso un proyecto de enmienda a la regla 26. Con arreglo a su mandato sobre esta cuestión, los coordinadores transmitieron el proyecto de enmienda al Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas en el informe de fecha 2 de agosto, que el Grupo I aprobó (véase el Anexo). En el informe se recomendó que el Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas examinase la enmienda propuesta con miras a formular una recomendación favorable a la aprobación de la enmienda a la Asamblea de los Estados Partes en su decimoséptimo período de sesiones. También se recomendó que el Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas se abstuviera de replantear la formulación del texto convenido salvo que fuese absolutamente necesario, señalando las amplias e integradoras negociaciones habidas en La Haya y el consenso alcanzado.

17. El 2 de octubre, los coordinadores informaron (por video enlace) a una reunión del Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas acerca de la labor llevada a cabo por el Grupo I sobre la enmienda a la regla 26.

C. Retiro judicial

18. En una reunión celebrada el 26 de octubre, el Grupo recibió información actualizada de la Presidencia de la Corte acerca de la labor de los magistrados sobre la agilización del proceso penal, incluido el retiro judicial celebrado los días 27 y 28 de septiembre en La Haya.

19. El asesor jurídico de la Presidencia y jefe de Gabinete de la Presidencia en funciones, Sr. Hiram Abtahi, explicó que el retiro de 2018 de los magistrados estuvo consagrado a la importancia de cultivar una cultura judicial colegial, así como a diversos aspectos de las actuaciones judiciales. El retiro ofreció la posibilidad de intercambios privados de opiniones entre los magistrados, con miras a mejorar la realización de las actuaciones judiciales y el funcionamiento general de la judicatura. En los dos días que duró el retiro se abordaron los temas de la colegialidad judicial y la ética, diversos aspectos de la fase de reparaciones de las actuaciones, las modalidades de la participación de las víctimas en las actuaciones y las novedades jurídicas habidas en la Corte.

D. Labor futura

20. El Grupo de Estudio tiene la intención de continuar su diálogo con la Corte, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la efectividad de la Corte y de conseguir el máximo aprovechamiento de los recursos de la Corte, al tiempo que se mantiene la plena independencia y la calidad de su trabajo, y se salvaguardan los derechos de los acusados y de las víctimas.

21. Para ello, el Grupo I acogerá una porción del debate en plenaria del decimoséptimo período de sesiones de la Asamblea, que tendrá por tema ‘Logros y retos de la participación de las víctimas y la representación letrada tras 20 años de la adopción del Estatuto de Roma’.

III. Grupo II: Cuestiones de gobernanza

22. El mandato del Grupo II para 2018 trae origen de la resolución general que aprobó la Asamblea en su decimosexto período de sesiones. En ella, la Asamblea acogió con beneplácito el trabajo continuo de la Corte relativo al tema de los indicadores de rendimiento y expresó “el deseo de continuar su diálogo con la Corte sobre ese tema, teniendo presente que la Corte debe aplicar su sistema previsto para producir unos resultados que puedan sentar las bases para un diálogo adicional”. Además, la Asamblea pidió al Grupo de Estudio que “dé seguimiento al diálogo relativo a la evolución de los indicadores y que lo continúe cuando ello proceda”, e invitó a la Corte a que “siga

compartiendo con el Grupo de Estudio sobre Gobernanza toda novedad sobre el desarrollo de indicadores cualitativos y cuantitativos”.

23. Además, la Asamblea invitó a la Corte a que “vigile el empleo de intermediarios por medio de su Grupo de trabajo sobre Intermediarios, con vistas a salvaguardar la integridad tanto del proceso judicial como” [...] “los derechos de los acusados”, y pidió a la Corte que “informe a los Estados Partes, cuando proceda, sobre los acontecimientos importantes relativos al empleo de intermediarios que pudieran hacer necesario que la Corte enmendara las Directrices correspondientes”.

24. El 28 de marzo de 2018 se dio a conocer el programa de trabajo del Grupo II, que estaba centrado en el tema de los indicadores de rendimiento y, especialmente, en el reforzamiento del diálogo entre los Estados Partes y la Corte, con la constitución de un foro en el que la Corte comparta los avances al respecto. Para cumplir el mandato, los coordinadores propusieron mantener el contacto con los principales interesados de la Corte en torno a los temas de los indicadores de rendimiento y los intermediarios y que, cuando hubiese alguna novedad en esos campos, los coordinadores convocarían reuniones para conocerla y analizarla.

A. Indicadores de rendimiento

25. El 19 de julio de 2018 se celebró una reunión del Grupo II, cuyo tema fue el cuarto objetivo fundamental indicado por la Corte a propósito de los indicadores de rendimiento: “Las víctimas tienen acceso a la Corte”. El Grupo de Estudio asistió a una presentación del Jefe de la Sección de Participación y Reparación de las Víctimas de la Secretaría, Sr. Philipp Ambach. La finalidad de la presentación fue ayudar a los Estados a entender mejor las estadísticas sobre rendimiento que la Corte generó relativas al cuarto objetivo y en ella se trató el objetivo desde la perspectiva de la Sección de Participación y Reparación de las Víctimas, pero se señaló que otras partes del sistema también debían desempeñar un papel vital: las Oficinas sobre el Terreno, el Representante Legal de las Víctimas, la Oficina del Defensor Público para las Víctimas, el Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas y la Sección de Información Pública y Sensibilización.

26. El Jefe de la Sección de Participación y Reparación de las Víctimas recordó algunos puntos esenciales de los tres informes de la Corte sobre elaboración de indicadores de rendimiento. Facilitó cifras actualizadas sobre los siguientes indicadores cuantitativos: la cantidad de documentos recibidos por Sección de Participación y Reparación de las Víctimas, los tipos de solicitudes recibidas y el desglose por sexos de las personas solicitantes. En general, hubo un aumento considerable de la actividad, así como un alto grado de inestabilidad de las cifras. El orador señaló que los indicadores cualitativos acerca de la repercusión de la Corte en las víctimas y las comunidades afectadas era intrínsecamente difíciles de calcular y que a eso se sumaban las limitaciones de recursos y capacidades que hacían difícil medir las repercusiones sobre el terreno. Los aspectos propios de cada situación o causa influyen forzosamente en los indicadores, al igual que las innovaciones y los métodos aplicados específicamente en cada causa. Se observó que, para tener una idea clara del impacto general, se necesitaba un enfoque integrado y colaborar con agentes externos competentes.

27. Los Estados expresaron su agradecimiento por la útil e informativa presentación y su apoyo a la labor de la Corte sobre los indicadores de rendimiento. También se puntualizó que era importante seguir reflexionando acerca de si los indicadores actuales cumplían la finalidad a la que estaban destinados

B. Labor futura

28. El Grupo de Estudio tiene la intención de proseguir su examen del tema de los indicadores de rendimiento, teniendo presente que la Corte necesita tiempo y espacio para aplicar la metodología prevista y con ello obtener resultados que puedan sentar las bases de un ulterior diálogo positivo.

29. El Grupo de Estudio continuará, pues, haciendo un seguimiento de las novedades en materia de indicadores de rendimiento, así como del empleo de intermediarios, y recibiendo de la Corte las oportunas informaciones actualizadas. El Grupo de Estudio servirá, cuando proceda, de foro para el diálogo sobre estas cuestiones entre los Estados Partes y la Corte.

IV. Recomendaciones

30. El Grupo de Estudio somete, a través de la Mesa, a la consideración de la Asamblea las siguientes recomendaciones:

A. Para su inclusión en la resolución general:

La Asamblea de los Estados Partes,

1. *Acoge con satisfacción* la continuación del diálogo estructurado entre los Estados Partes y la Corte con miras a fortalecer el marco institucional del sistema del Estatuto de Roma y aumentar la eficiencia y la efectividad de la Corte al tiempo que se preserve su plena independencia judicial;
2. *Toma nota* del informe de la Mesa concerniente al Grupo de Estudio sobre Gobernanza⁵;
3. *Prorroga* un año más el mandato del Grupo de Estudio, establecido por la resolución ICC-ASP/9/Res.2 y renovado por las resoluciones ICC-ASP/10/Res.5, ICC-ASP/11/Res.8, ICC-ASP/12/Res.8, ICC-ASP/13/Res.5, ICC-ASP/14/Res.4, ICC-ASP/15/Res.5 e ICC-ASP/16/Res.6;
4. *Alienta* a la Corte a que prosiga en 2019 su labor sobre la elaboración de una práctica común, en particular en lo relativo a la participación de las víctimas;
5. *Acoge también con satisfacción* el diálogo entre los Estados Partes, la Corte, miembros de la sociedad civil y profesionales en activo en el diálogo en sesión plenaria que sobre la participación de las víctimas tuvo lugar en el decimoséptimo período de sesiones de la Asamblea, que se centró en los logros y retos de la participación de las víctimas y la representación letrada tras 20 años de la adopción del Estatuto de Roma;
6. *Exhorta* a los Estados Partes a que sigan analizando las propuestas de enmienda del Grupo de trabajo sobre Experiencias Adquiridas;
7. *Celebra* la continuación de la labor de la Corte sobre el tema de los indicadores de rendimiento, que son un importante instrumento para desempeñar sus funciones;
8. *Expresa* el deseo de la Asamblea de continuar un diálogo activo con la Corte en torno a la cuestión, teniendo presente que la Corte ha de aplicar su metodología prevista para lograr unos resultados que puedan sentar las bases para una continuación del diálogo;

B. Para su inclusión en los mandatos adjuntos a la resolución general:

Respecto del Grupo de **Estudio sobre Gobernanza,**

- a) *Invita* a la Corte a que siga manteniendo un diálogo estructurado con los Estados Partes con miras a fortalecer el marco institucional del sistema del Estatuto de Roma y aumentar la eficiencia y la efectividad de la Corte al tiempo que se preserve su plena independencia judicial;
- b) *Pide* al Grupo de Estudio que le informe en su decimoctavo período de sesiones;
- c) *Pide* al Grupo de Estudio que haga un seguimiento del diálogo sobre la evolución de los indicadores y, cuando proceda, lo continúe;
- d) *Alienta* a la Corte a que siga compartiendo con el Grupo de Estudio toda novedad sobre el desarrollo de indicadores cualitativos y cuantitativos;

⁵ ICC-ASP/17/36.

e) *Invita* a la Corte a que vigile el empleo de intermediarios por medio de su Grupo de trabajo sobre Intermediarios, con a vistas a salvaguardar la integridad del proceso judicial y los derechos de los acusados; y

f) *Pide* a la Corte que informe a los Estados Partes, cuando proceda, sobre acontecimientos importantes relativos al empleo de intermediarios que pudieran hacer necesario que la Corte enmiende las directrices correspondientes;

Anexo

Informe del Grupo I del Grupo de Estudio sobre Gobernanza acerca de la enmienda a la regla 26 de las Reglas de Procedimiento y Prueba

I. Introducción

1. El mandato específico del Grupo I del Grupo de Estudio sobre Gobernanza en 2018 trae origen del anexo I de la resolución general. El párrafo siguiente es relevante a los efectos del presente informe:

Párr. 9 b), que reza “pide asimismo al Grupo de Estudio sobre Gobernanza que considere las enmiendas a la regla 26 de las Reglas de Procedimiento y Prueba propuestas por el jefe del Mecanismo de Supervisión Independiente, en consulta con la Corte, y que transmita sus recomendaciones al Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas para que este último pueda presentar su recomendación al respecto a la Asamblea en su decimoséptimo período de sesiones;”.

2. El mandato en materia de investigaciones del Mecanismo de Supervisión Independiente fue aprobado por la Asamblea en su duodécimo período de sesiones¹. En su informe anual a la Mesa de fecha 17 de octubre de 2017, el ex jefe del Mecanismo de Supervisión Independiente, Sr. Ian Fuller, puntualizó que el mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente con respecto a recepción y la investigación de denuncias de incumplimiento de las funciones contra los magistrados, el Fiscal, los fiscales adjuntos, el Secretario y el secretario adjunto (los “funcionarios elegidos”) no condecían plenamente con los procedimientos establecidos en la regla 26 de las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte. Añadió que el Mecanismo de Supervisión Independiente había instaurado temporalmente un conjunto provisional de procedimientos para la administración de esos casos, pero que era necesario buscar una solución más permanente armonizando las Reglas de Procedimiento y Prueba con el mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente².

II. Mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente

3. Como se indica más adelante, el mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente faculta a este para recibir e investigar denuncias de incumplimiento de las funciones formuladas contra los funcionarios elegidos, entre ellos los magistrados. Además, el mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente obliga a transmitir todas las denuncias contra los funcionarios elegidos, para que las estudie, al Mecanismo de Supervisión Independiente y faculta a este para decidir discrecionalmente iniciar o no una investigación de esas denuncias:

“El Mecanismo de Supervisión Independiente podrá recibir e investigar la información sobre la comisión de una falta de conducta o de una falta de conducta grave, en particular de posibles actos ilícitos, por un magistrado, el Fiscal, un fiscal adjunto, el Secretario, un secretario adjunto (en adelante, los “funcionarios elegidos”),...” (ICC-ASP/12/Res.6, anexo, párrafo 28).

“La Corte someterá al Mecanismo de Supervisión Independiente todas las informaciones que reciba denunciando la comisión de faltas de conducta o de faltas de conducta graves, en particular de posibles actos ilícitos, por un funcionario elegido [...]” (ICC-ASP/12/Res.6, anexo, párrafo 33).

“El Mecanismo de Supervisión Independiente examinará debidamente toda denuncia de falta de conducta que se le presente, aunque decidirá con carácter discrecional los asuntos que investigue. Los asuntos que no se proponga investigar

¹ *Documentos oficiales ... duodécimo período de sesiones ... 2013* (ICC-ASP/12/20), vol. I, parte III, resolución ICC-ASP/12/Res.6.

² Véase Informe anual del jefe del Mecanismo de Supervisión Independiente (ICC-ASP/16/8), anexo I, párrafos 1 y 2.

serán transmitidos al órgano competente a los efectos oportunos.” (ICC-ASP/12/Res.6, anexo, nota 8)³.

III. Regla 26

4. Los Artículos 46 y 47 del Estatuto de Roma tratan de la separación del cargo de un magistrado, el Fiscal, un fiscal adjunto, el Secretario o el secretario adjunto, así como de las medidas disciplinarias contra esas personas. Las reglas 24 y 25 de las Reglas de Procedimiento y Prueba definen la falta de conducta grave y la falta de conducta a los efectos de los artículos 46 y 47. La regla 26 de las Reglas de Procedimiento y Prueba dispone que las denuncias presentadas contra un funcionario elegido serán comunicadas a la Presidencia, la cual contará con la colaboración de “uno o más magistrados”. Las normas 119 y 120 del Reglamento de la Corte describen en detalle los procedimientos que la Presidencia habrá de seguir cuando reciba una denuncia⁴.

5. La regla 26 reza actualmente que:

“A los efectos del [...] del artículo 46 y del artículo 47, la denuncia relativa a una conducta definida en las reglas 24 y 25 deberá consignar los motivos, la identidad del denunciante y las pruebas correspondientes, si las hubiere. La denuncia tendrá carácter confidencial.” (Reglas de Procedimiento y Prueba, regla 26.1).

“La denuncia será comunicada a la Presidencia, que podrá asimismo iniciar actuaciones de oficio y que, de conformidad con el Reglamento, desestimarán las denuncias anónimas o manifiestamente infundadas y transmitirá las restantes al órgano competente. En esta tarea, la Presidencia contará con la colaboración de uno o más magistrados, designados según una rotación automática de conformidad con el Reglamento.” (Reglas de Procedimiento y Prueba, regla 26.2).

6. Para hacer compatibles la regla 26 y el mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente, el ex jefe del Mecanismo de Supervisión Independiente propuso oficiosamente la siguiente enmienda a la mencionada regla:

“Propuesta de revisión de la regla 26

Presentación y admisibilidad de denuncias

1. A los efectos del párrafo 1 del artículo 46 y del artículo 47, la denuncia relativa a una conducta definida en las reglas 24 y 25 deberá consignar los motivos, la identidad del denunciante y las pruebas correspondientes, si las hubiere. La denuncia tendrá carácter confidencial.

2. Todas las denuncias se remitirán al Mecanismo de Supervisión Independiente, con copia a la Presidencia.

3. El Mecanismo de Supervisión Independiente desestimarán las denuncias anónimas o manifiestamente abusivas. El Mecanismo de Supervisión Independiente investigará todas las denuncias que no hayan sido desestimadas. Se transmitirá a la Presidencia un informe sobre cada una de esas investigaciones, junto con todas las pruebas que se hayan obtenido durante el curso de las mismas.

4. Cuando reciba un informe sobre una investigación a tenor de la subregla 3, la Presidencia, de conformidad con el Reglamento, designará a uno o más magistrados, según una rotación automática, para que examinen el informe sobre la investigación al que se hace referencia en la subregla 3 y transmitan a la Presidencia una recomendación a efectos de si la denuncia se debería desestimar como manifiestamente infundada.

5. La Presidencia determinará si la denuncia se deberá desestimar como manifiestamente infundada. Todas las denuncias que no sean desestimadas serán

³ Idem, párrafo 4.

⁴ Idem, párrafo 5.

transmitidas por la Presidencia al órgano competente, a tenor de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 46 y en las reglas 29 y 30.”⁵

IV. Consultas officiosas

7. El Grupo I del Grupo de Estudio se reunió en cinco ocasiones para celebrar consultas officiosas acerca de si los Estados Partes deberían enmendar la regla 26. Las consultas tuvieron lugar los días 19 de abril, 9 de mayo, 14 de junio, 5 de julio y 18 de julio y en ellas los Estados Partes pudieron expresar sus opiniones sobre la propuesta de revisión. También se les invitó a comunicar por escrito observaciones a los coordinadores de Grupo I. Se invitó al jefe de Gabinete de la Presidencia en funciones, Sr. Hiram Abtahi, a asistir a las consultas para que expusiera los antecedentes jurídicos y respondiera a las preguntas de los Estados. Asimismo, también se invitó a participar en los debates a la jefa en funciones del Mecanismo de Supervisión Independiente, Sra. Judit Jankovic. Se invitó igualmente a los Estados Observadores y a otros observadores a las consultas officiosas.

8. Los coordinadores indicaron que se había propuesto la enmienda a fin de alinear las Reglas de Procedimiento y Prueba con el mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente. Anteriormente, las denuncias contra los funcionarios elegidos se comunicaban a la Presidencia en aplicación de la regla 26 de las Reglas de Procedimiento y Prueba, mientras que, tras la aprobación del mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente en el duodécimo período de sesiones de la Asamblea, se remitían las denuncias al Mecanismo de Supervisión Independiente, con copia a la Presidencia. De conformidad con el artículo 46 del Estatuto de Roma, corresponde decidir la separación del cargo a la Asamblea o a los propios magistrados, dependiendo de qué funcionario elegido se trate.

9. El Sr. Hiram Abtahi expuso a grandes rasgos los procedimientos existentes para tratar las denuncias contra los funcionarios elegidos y la función del Mecanismo de Supervisión Independiente desde que se aprobó su mandato operacional. Explicó cómo había evolucionado el Reglamento de la Corte en lo relativo a las reglas sobre “Separación del cargo y medidas disciplinaria”⁶ de las Reglas de Procedimiento y Prueba, así como las modalidades de su aplicación.

10. Observó que el Estatuto de Roma contempla dos tipos de falta de conducta: la falta de conducta grave, que puede dar lugar a la separación del cargo⁷, y la falta de conducta menos grave, que puede dar lugar a medidas disciplinarias contra los funcionarios elegidos⁸. Los artículos 46 y 47 determinaban que en las Reglas de Procedimiento y Prueba se regularía el procedimiento. Además, que la regla 26 describía el procedimiento a seguir para recibir denuncias a los efectos del párrafo 1 del artículo 46 y del artículo 47, consistente en comunicar todas esas denuncias a la Presidencia, la cual, en aplicación del Reglamento de la Corte y con la colaboración de uno o más magistrados, desestimarás las denuncias manifiestamente infundadas y transmitirá las restantes al órgano competente.

11. Con respecto a toda propuesta de enmienda a la regla 26, el Sr. Abtahi señaló que la Asamblea, en su duodécimo período de sesiones, había encomendado al Mecanismo de Supervisión Independiente el mandato de llevar a cabo investigaciones de la conducta del personal y de los funcionarios elegidos, siendo así que el Reglamento, que se aprobó en 2002, antes de ese período de sesiones, no había previsto ninguna función para un Mecanismo de Supervisión Independiente en las actuaciones disciplinarias atinentes a acusaciones de faltas de conducta de funcionarios elegidos. Desde que se creó el Mecanismo de Supervisión Independiente, se había desarrollado la práctica en virtud de la cual la Presidencia, cuando recibe alguna denuncia, la debe transmitir al Mecanismo de Supervisión Independiente, el cual informa del resultado de su investigación a la Presidencia, que a su vez envía ese informe a un grupo de tres magistrados⁹. El ex jefe del

⁵ Idem, apéndice I.

⁶ Reglas 23-32.

⁷ Artículo 46 (Separación del cargo).

⁸ Artículo 47 (Medidas disciplinarias).

⁹ La norma 120 del Reglamento de la Corte (Procedimiento conforme a la subregla 2 de la regla 26) dispone que: “A los efectos de determinar si una denuncia es anónima o manifiestamente infundada, la Presidencia contará con la asistencia de tres magistrados (...)”.

Mecanismo de Supervisión Independiente había propuesto una enmienda que reflejaba la práctica que se había desarrollado desde el duodécimo período de sesiones y que tenía por objeto colmar la laguna existente en las Reglas de Procedimiento y Prueba.

12. La mayoría de los Estados Partes que intervinieron durante las consultas manifestaron su apoyo a la necesidad de una enmienda, si bien había diferentes pareceres acerca de su formulación. Se dijo que las denuncias contra funcionarios elegidos debían ser tratadas de manera justa e integral, y se señaló la necesidad de que hubiese congruencia entre las Reglas y el mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente. Varias delegaciones propusieron cambios a las enmiendas propuestas por el Sr. Fuller. Algunas delegaciones señalaron asimismo la necesidad de evitar cualquier conflicto de interés que pudiese surgir entre las funciones de quienes juzgan y las de quienes tienen que ser juzgados, y la necesidad igualmente de una investigación independiente e imparcial.

13. Con anterioridad a la reunión del 14 de junio, los coordinadores propusieron dos opciones amplias para la redacción de la enmienda teniendo en cuenta las observaciones que habían hecho las delegaciones:

a) La opción 1 se basaba en la formulación propuesta por el ex jefe del Mecanismo de Supervisión Independiente, Sr. Ian Fuller, pero tuvo en cuenta las observaciones formuladas por varias delegaciones. En esta opción la Presidencia y los magistrados conservaban una función activa en la investigación, pero se aseguraba que se reflejara el mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente.

b) La opción 2 eliminaba la función de la Presidencia y los magistrados en la fase de investigación y disponía que solo el Mecanismo de Supervisión Independiente llevase a cabo la investigación, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por algunas delegaciones.

14. En la reunión del 14 de junio, todas las delegaciones que intervinieron manifestaron preferir la opción 2 y hubo muchas que señalaron la importancia de que estuviese claro a quién corresponde dirigir las investigaciones. Se puntualizó que la función de la Presidencia contemplada originalmente en la regla 26 era superflua una vez establecido un mecanismo independiente. Por consiguiente, se celebraron más consultas en las que se llevó a cabo un ejercicio de redacción acorde con esta opción.

15. Se analizó en profundidad la cuestión de si las denuncias anónimas debían ser permisibles en determinadas circunstancias. Quedó aceptado que el Mecanismo de Supervisión Independiente no debería desestimar automáticamente las denuncias anónimas. Algunas delegaciones señalaron que, si bien las denuncias anónimas no deberían ser la norma, había ocasiones en las que los denunciadores podían tener razones justificadas para no querer facilitar su identidad, por ejemplo, en caso de una denuncia interna. Se convino en que, por regla general, debía incluirse la identidad de la persona denunciante, pero que no deberían desestimarse automáticamente las denuncias anónimas y que, excepcionalmente, el Mecanismo de Supervisión Independiente podría investigar una denuncia anónima. Las delegaciones llegaron a una solución de compromiso en torno a la redacción del párrafo 1 de la enmienda, para que fuese congruente con la supresión de la palabra “anónimas” del párrafo 3, que había preocupado a algunas.

16. En cuanto a los criterios a seguir para desestimar, algunas delegaciones dijeron que no podían apoyar la propuesta del Sr. Fuller de permitir la desestimación de las denuncias “manifiestamente abusivas”. Aunque este es un concepto sobradamente conocido en las jurisdicciones de derecho anglosajón, no todas las delegaciones tenían claros su significado y su alcance.

17. Las delegaciones estuvieron de acuerdo en mantener “manifiestamente infundadas” como principal criterio para desestimar denuncias, aunque a unas cuantas delegaciones les preocupaba que se pudiese interpretar de manera laxa.

18. Se analizó pormenorizadamente la cuestión de la confidencialidad. Si bien aceptaban que las denuncias mismas debían tener carácter confidencial, varias delegaciones señalaron que había que diferenciar la denuncia per se y los resultados de una investigación, y se mostraron muy interesados en asegurar que se informase debidamente a la Asamblea de los Estados Partes y a otros órganos competentes. Algunas delegaciones resaltaron que el Mecanismo de Supervisión Independiente era un órgano de la Asamblea de los Estados

Partes y que la presentación de informes se podía realizar de modo tal que guardase la confidencialidad de la denuncia misma, pero se permitiese que la Asamblea de los Estados Partes estuviese informada de la labor del Mecanismo de Supervisión Independiente en el marco de sus funciones en materia de supervisión y gobernanza.

19. Se afirmó que el texto debía mencionar la obligación del Mecanismo de Supervisión Independiente de elaborar un informe en el que explique los motivos por los que haya desestimado denuncias, en aras de la transparencia. Las delegaciones coincidieron en que se debía enviar ese informe a la Asamblea de los Estados Partes y a la Presidencia de la Corte.

20. En la misma línea, las delegaciones apoyaron ampliamente el requisito de que el Mecanismo de Supervisión Independiente transmita los resultados de todas las investigaciones que se realicen, junto con sus recomendaciones, a la Asamblea de los Estados Partes y a cualquier otro órgano competente, a tenor de lo dispuesto en los artículos 46 y 47 del Estatuto y las reglas 29 y 30. La inclusión expresa de la Asamblea de los Estados Partes tenía por finalidad garantizar que se mantenga a esta plenamente informada de los resultados de todas las investigaciones.

21. Al cabo de varias rondas de negociaciones, se consensuó el siguiente texto:

Enmienda a la regla 26

“Recepción y admisibilidad de denuncias

1. A los efectos del párrafo 1 del artículo 46 y del artículo 47 del Estatuto, toda denuncia relativa a una conducta definida en las reglas 24 y 25 deberá consignar los motivos en que se basa y las pruebas correspondientes, si las hubiere, y podrá contener también la identidad del denunciante. La denuncia tendrá carácter confidencial.

2. Todas las denuncias se remitirán al Mecanismo de Supervisión Independiente, el cual podrá asimismo iniciar investigaciones de oficio. La persona que presente una denuncia podrá además transmitir copia de la misma a la Presidencia de la Corte con fines puramente informativos.

3. El Mecanismo de Supervisión Independiente valorará las denuncias y desestimarás las que sean manifiestamente infundadas. Cuando se desestime una denuncia por ser manifiestamente infundada, el Mecanismo de Supervisión Independiente lo motivará en un informe que se transmitirá a la Asamblea de los Estados Partes y a la Presidencia.

4. Todas las demás denuncias serán investigadas por el Mecanismo de Supervisión Independiente. Este transmitirá los resultados de todas las investigaciones, junto con sus recomendaciones, a la Asamblea de los Estados Partes y a cualquier otro órgano competente a tenor de lo dispuesto en los artículos 46 y 47 del Estatuto y las reglas 29 y 30.”

22. En sus comentarios sobre el texto convenido, el Sr. Abtahi indicó que la versión actual no colisionaba patentemente con normas superiores del sistema del Estatuto de Roma, y que las enmiendas podían seguir adelante tal como estaban sin repercusión alguna en el Estatuto de Roma. Habría que modificar o suprimir las pertinentes normas del Reglamento de la Corte, pero ello se seguiría de la enmienda de la norma superior, el Reglamento de Procedimiento y Prueba. La jefa en funciones del Mecanismo de Supervisión Independiente también indicó que le satisfacía el texto enmendado aprobado, si bien señaló que habría que revisar el mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente para ‘hacer operativa’ la enmienda.

23. Los coordinadores recalcaron que la regla 26 tiene por finalidad simplemente establecer el procedimiento a seguir para la recepción y admisibilidad de denuncias. Los pormenores de cómo se llevarán a cabo las investigaciones y de la aplicación práctica de la regla 26 deberían abordarse en el mandato del Mecanismo de Supervisión Independiente y en su manual operacional, y de forma congruente con la regla 26, que es determinante.

24. De ser aprobado el proceso que postula la enmienda propuesta a la regla 26, el Mecanismo de Supervisión Independiente podría ponerlo en práctica de inmediato. Aunque habría que plantear algunos ajustes y modificaciones del mandato y del manual operacional

del Mecanismo de Supervisión Independiente con objeto de posibilitar la aplicación práctica de la regla 26 modificada (en caso de que se apruebe):

- a) Confidencialidad y presentación de informes – la necesidad de alcanzar un equilibrio entre las obligaciones de transparencia y de confidencialidad; la política de divulgación de información del Mecanismo de Supervisión Independiente
- b) Aplicación del criterio de denuncia “manifiestamente infundada” – si habría que dar más orientaciones al respecto;
- c) Tratamiento de las denuncias anónimas.

25. A fin de trabajar en esos ajustes y modificaciones, los coordinadores han celebrado consultas con la facilitación acerca del examen de la labor y el mandato operacional del Mecanismo de Supervisión Independiente.

V. Conclusión

26. Con arreglo a su mandato sobre esta cuestión, los coordinadores transmiten en el presente documento al Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas la enmienda propuesta a la regla 26¹⁰, que el Grupo de Estudio ha convenido por consenso. Los coordinadores recomiendan que el Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas examine la enmienda propuesta con miras a formular una recomendación favorable a la aprobación de la enmienda a la Asamblea de los Estados Partes en su decimoséptimo período de sesiones.

27. Con objeto de mejorar los métodos de trabajo y la eficiencia de la Asamblea y sus órganos subsidiarios, y teniendo en cuenta las amplias e integradoras negociaciones celebradas en La Haya y el consenso alcanzado, las delegaciones recomiendan encarecidamente que el Grupo de Trabajo sobre las Enmiendas evite replantear la formulación del texto convenido salvo que fuese absolutamente necesario.

¹⁰ Véase el apéndice I del presente informe.

Apéndice I

Regla 26 **Presentación y admisibilidad de denuncias**

1. A los efectos del párrafo 1 del artículo 46 y del artículo 47 del Estatuto, la denuncia relativa a una conducta definida en las reglas 24 y 25 deberá consignar los motivos en los que se basa y, si las hubiere, las pruebas correspondientes. Asimismo, también podrá consignar la identidad del denunciante. La denuncia tendrá carácter confidencial.
2. La denuncia será comunicada al Mecanismo de Supervisión Independiente, que podrá asimismo iniciar investigaciones de oficio. Cualquier persona que presente una denuncia podrá enviar una copia, si así lo desea, a la Presidencia de la Corte a título informativo.
3. El Mecanismo de Supervisión Independiente valorará las denuncias y desestimará aquellas que sean manifiestamente infundadas. Cuando una denuncia se desestime por considerarse manifiestamente infundada, el Mecanismo de Supervisión Independiente expondrá las razones en un informe que será transmitido a la Asamblea de los Estados Partes y a la Presidencia.
4. Cualquier otra denuncia será investigada por el Mecanismo de Supervisión Independiente. El Mecanismo de Supervisión Independiente comunicará los resultados de cualquier investigación que lleve a cabo, junto con sus recomendaciones, a la Asamblea de los Estados Partes y a cualquier otro órgano competente, según lo estipulado en los artículos 46 y 47 del Estatuto, y las reglas 29 y 30.

Apéndice II

Véase ICC-ASP/16/8, anexo I.
