



Asamblea de los Estados Partes

Distr.: general
7 de agosto de 2019

ESPAÑOL
Original: francés

Decimoctavo período de sesiones

La Haya, 2 a 7 de diciembre de 2019

Informe final de auditoría sobre el proceso presupuestario de la Corte Penal Internacional

Índice

	<i>Página</i>
I. Lista de recomendaciones	2
II. Observaciones y recomendaciones	4
A. Marco presupuestario.....	4
1. Estructura del “presupuesto por programas”	4
2. Coodinación presupuestaria en toda la Corte	6
3. Supervisión ejercida por los Estados Partes	9
4. Referencia al “tamaño básico”	11
5. Hipótesis y parámetros de la Fiscalía	13
B. Proyecto de presupuesto de gastos no relacionados con el personal.....	16
1. Solicitudes de servicio.....	17
2. Ahorros y eficiencias.....	19
C. Proyecto de presupuesto de gastos de personal	24
1. Personal previsto en el presupuesto.....	24
2. Elaboración del proyecto de presupuesto de personal	27
D. Aprobación del presupuesto.....	30
1. Documento del presupuesto	30
2. Proceso de aprobación.....	31
E. Ejecución del presupuesto	33
1. Personal previsto en el presupuesto y personal real	33
2. Transferencias	36
3. Financiación de inversiones plurianuales	37
4. Escasez de liquidez.....	40
F. Presentación de informes	43
1. Frecuencia y forma.....	43
2. Indicadores de rendimiento	44
III. Conclusión	48
IV. Seguimiento de las recomendaciones anteriores	49
V. Agradecimientos	49
Anexos	45
Anexo I: Mandato	50
Anexo II: Lista de personas entrevistadas	52

I. Lista de recomendaciones

1. Atendiendo a su nivel de prioridad, las recomendaciones se clasifican en:
 - (a) *Recomendaciones de prioridad 1*: cuestiones de importancia fundamental que requieren una acción inmediata por parte de la Dirección;
 - (b) *Recomendaciones de prioridad 2*: cuestiones relacionadas con la supervisión de carácter menos urgente que deben ser solucionadas por la Dirección;
 - (c) *Recomendaciones de prioridad 3*: asuntos respecto de los cuales cabría mejorar la vigilancia y que se señalan a la atención de la Dirección.

Recomendación N°1 (prioridad 1): El Auditor Externo recomienda a la Asamblea de los Estados Partes que, en el marco de una próxima evaluación de la Corte o en cualquier otra ocasión, incluya en su programa la interpretación del párrafo 2 del artículo 42 del Estatuto de Roma, con objeto de precisar en qué medida dicha disposición impide al Fiscal transferir a la Secretaría, como proveedor de servicios comunes, la responsabilidad de las tareas administrativas comunes.

Recomendación N°2 (prioridad 1): El Auditor Externo recomienda que, al elaborar los proyectos de presupuesto anuales, la Corte:

- (a) No solo siga realizando, en el marco del proceso de solicitudes de servicios, los ajustes marginales de los niveles actuales de las consignaciones respecto del ejercicio anterior, sino también,
- (b) Cuestione, en el marco de un enfoque integral "presupuesto cero", la esencia misma de cada consignación, a fin de evitar su deriva progresiva.

Recomendación N°3 (prioridad 2): Por lo que se refiere a los ahorros y las eficiencias, el Auditor Externo recomienda que:

- (a) El Secretario presida personalmente el taller anual sobre ahorros y eficiencias;
- (b) Se haga un mayor uso de las plantillas estándar para sustentar los ahorros y las mejoras de eficiencia propuestas y aprobadas, en las que se indiquen el nivel de referencia, las sumas ahorradas propuestas y aprobadas y el origen y la naturaleza exacta de los ahorros (reducción de los gastos existentes o los gastos que se podrían evitar);
- (c) En el anexo del proyecto de presupuesto sobre los ahorros y eficiencias, solo se haga referencia a los que procedan de auténticas iniciativas de gestión e incidan efectivamente en el nivel de referencia; y
- (d) Simétricamente, se conciba y aplique un enfoque “descendente”, que se pondría en marcha cada año a nivel de los directores y que permita cuestionar las propuestas procedentes de los niveles inferiores (divisiones y secciones), con miras a controlar el tamaño de la plantilla.

Recomendación N°4 (prioridad 1): El Auditor Externo recomienda a la Corte que adapte el Reglamento del Personal de tal forma que, cuando la evolución del volumen de trabajo dé lugar a una disminución del personal en algunos sectores, se conceda a los funcionarios afectados, como alternativa a la separación del servicio, prioridad en la contratación para otros puestos internos vacantes, siempre y cuando sus perfiles se correspondan claramente con las nuevas funciones que habrán de desempeñar.

Recomendación N° 5 (prioridad 2): El Auditor Externo recomienda al Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto que estudie y someta a la aprobación del Comité de Presupuesto y Finanzas y al Grupo de Trabajo de La Haya una propuesta de documento presupuestario renovado, simplificado y más breve, que se centre estrictamente en cuestiones presupuestarias y se fundamente en la experiencia adquirida por la Corte. Si el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Grupo de Trabajo de La Haya lo aprueban, la nueva estructura del documento podría ser aprobada por la Asamblea de los Estados Partes (la Asamblea).

Recomendación N° 6 (prioridad 3): El Auditor Externo recomienda que el documento final del presupuesto del año n se publique a más tardar a finales de enero del mismo año.

Recomendación N° 7 (prioridad 3): El Auditor Externo recomienda que se modifique el Reglamento Financiero que actualmente prohíbe las transferencias entre programas principales, de tal forma que se pueda proceder a dichas transferencias de forma selectiva con el fin de ofrecer una adecuada flexibilidad de gestión a los programas principales “pequeños”, como el Mecanismo de Supervisión Independiente o la Oficina de Auditoría Interna.

Recomendación N° 8 (prioridad 2): A efectos de asegurar la máxima coherencia entre la aprobación de los proyectos de inversión plurianuales y las decisiones presupuestarias anuales sucesivas de la Asamblea, el Auditor Externo recomienda a la Corte que someta una propuesta a la Asamblea destinada a ampliar los ámbitos cubiertos por la cuenta especial plurianual reservada actualmente a la estrategia de tecnología y gestión de la información, de tal forma que:

(a) pueda utilizarse como mecanismo plurianual polivalente que permita transferir los recursos no utilizados del presupuesto ordinario hacia una lista de proyectos de inversión plurianuales importantes aprobados por la Asamblea; y

(b) se elaboren normas adecuadas que aseguren una separación clara de las consignaciones destinadas a cada proyecto aprobado y la presentación de un informe anual a la Asamblea.

Recomendación N° 9 (prioridad 1): Con objeto de evitar las repercusiones negativas que podría tener una escasez de liquidez, tanto en términos financieros como de reputación, el Auditor Externo recomienda a la Asamblea delegar determinadas responsabilidades en la Mesa que le permitan:

(a) anunciar oportunamente (es decir, previendo un período razonable, que cabrá definir, posiblemente de dos o tres semanas, antes de que el efectivo disponible previsto represente menos de un mes normal de pagos), que la Corte estará autorizada a utilizar, con carácter excepcional, el Fondo para Contingencias y, si no hubiere suficiente efectivo disponible en dicho fondo, a prenegociar una línea de crédito;

(b) autorizar a la Corte a recurrir efectivamente a una o ambas opciones únicamente cuando la crisis de liquidez sea claramente inevitable (por ejemplo, cuando el efectivo disponible solo baste para uno o dos días; ese plazo también deberá definirse con precisión); y

(c) prever la elaboración de un informe que se presentará de inmediato a los Estados Partes en relación con ambas decisiones mencionadas.

Recomendación N°10 (prioridad 2): En relación con los indicadores clave de rendimiento que figuran en los anexos del informe sobre la ejecución del presupuesto, el Auditor Externo recomienda que:

(a) Con objeto de asegurar una mayor coherencia y focalización en el presupuesto, la Corte ya no publica en el informe anual sobre la ejecución del presupuesto los anexos dedicados a los indicadores clave de rendimiento de los programas, la mayoría de los cuales no son mensurables ni guardan relación con la ejecución del presupuesto, en particular, no ofrecen indicaciones apropiadas sobre los gastos y resultados mensurables;

(b) A fin de evitar que las partes interesadas externas establezcan, sobre la base de informaciones públicas, correlaciones rudimentarias que podrían ser engañosas (dividiendo, por ejemplo, los gastos presupuestarios reales de la Corte entre el número de sentencias condenatorias, los fallos, las personas implicadas, las situaciones, etcétera), la Corte ha aprovechado su labor actual sobre el Plan Estratégico de la Corte 2019-2021 para seleccionar, en la medida de lo posible, los indicadores clave de rendimiento nuevos susceptibles de establecer una correlación clara con la utilización de los recursos presupuestarios y de reemplazar los actuales indicadores que figuran en los informes sobre la ejecución del presupuesto que, por lo general, no guardan relación directa con el presupuesto; y

(c) Una vez finalizada esta tarea, cada órgano selecciona un número muy reducido de los indicadores mensurables más importantes relacionados con el presupuesto (entre dos y cuatro, si los hubiere), que se adjuntan al informe sobre la ejecución del presupuesto.

No se procederá a la supresión de los indicadores actuales hasta que se disponga efectivamente de los nuevos indicadores correspondientes.

II. Observaciones y recomendaciones

2. El mandato relativo a la auditoría del proceso presupuestario de la Corte Penal Internacional se presenta en el anexo I. La lista de personas entrevistadas por el Auditor Externo figura en el anexo II.

3. Se observa que, actualmente, ni en el Reglamento Financiero ni en ningún otro documento general se describen en detalle las diferentes fases del proceso presupuestario de la Corte (proyecto, aprobación, ejecución y presentación de informes). En las "Directrices para la elaboración del proyecto de presupuesto", distribuidas por la División de Servicios Administrativos, figuran algunas indicaciones sobre la elaboración del proyecto de presupuesto para los últimos años. Si bien estas normas varían de un año a otro, los principios fundamentales en los que se basan son los mismos.

4. El Auditor Externo no pudo examinar la lista completa y detallada de estas normas, que no está disponible. Habría que referirse a numerosas decisiones o recomendaciones diseminadas en diversos informes del Comité y de la Asamblea de los Estados Partes publicados desde 2003, sin ninguna garantía de exhaustividad. Esto no significa que el actual proceso presupuestario no sea transparente, sino que es muy complejo y poco claro, lo que plantea evidentes riesgos.

Conclusión: La compilación de diversos documentos, normas, decisiones y recomendaciones que el Auditor Externo tuvo que llevar a cabo en el marco de su auditoría es obviamente incompleta y adolece de incoherencias y lagunas. Cada año se introducen pequeñas modificaciones en el proceso presupuestario, sea a petición de la Asamblea o del Comité, o por iniciativa propia de la Corte, que a menudo son difíciles, cuando no imposibles de rastrear con exactitud en razón de su multiplicidad. Esto podría suscitar inquietud respecto de la transparencia del actual proceso presupuestario. Convendría disponer, al menos para fines de auditoría, de un manual digital detallado y completo sobre el proceso presupuestario para toda la Corte, que se actualizaría regularmente. Es verdad que la Corte, el Comité y la Asamblea nunca han declarado necesitar una herramienta de ese tipo. Por ello, el Auditor Externo no formula ninguna recomendación específica a este respecto y somete esta cuestión a la discreción del Comité de Presupuesto y Finanzas y del Grupo de Trabajo de La Haya.

5. Sobre la base de la documentación disponible y de la información recopilada gracias a las entrevistas realizadas (véase la lista de entrevistas en el anexo II), el Auditor Externo examinó los siguientes aspectos del proceso presupuestario de la Corte:

- (a) Marco presupuestario de la Corte
- (b) Elaboración del presupuesto no relacionado con el personal;
- (c) Elaboración del presupuesto de personal;
- (d) Aprobación del presupuesto;
- (e) Ejecución del presupuesto; y
- (f) Presentación de informes sobre la ejecución del presupuesto.

A. Marco presupuestario

1. Estructura del "presupuesto por programas"

6. La estructura del presupuesto de la Corte está basada en la estructura organizativa y jurídica de la Corte. Los tres órganos principales (Judicatura, Fiscalía y Secretaría), que corresponden a los tres primeros "Programas principales", representan en 2019 casi el 94% del presupuesto de la Corte (8% para la Judicatura, 32% para la Fiscalía y 54% para la Secretaría). En cada Programa principal y Programa, las consignaciones se presentan por tipo de gasto.

7. Esta estructura de “presupuesto por programas” no tiene ninguna relación con la estructura de actividades de la Corte. Cada año, en la introducción del presupuesto por programas, se ofrece un “macroanálisis” del presupuesto, junto con un cuadro en el que se desglosa el presupuesto por actividad. Según ese cuadro, en 2019, las “actividades judiciales, procesales y de investigación” representan el 80,6% del presupuesto total (el 47,8% corresponde a las actividades judiciales y procesales, el 30,1% a las investigaciones y el 2,7% a la Secretaría del Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas). Los demás gastos (19,4% del presupuesto total) se consideran gastos “administrativos, de gobernanza y mantenimiento (de edificios)”.

8. La principal diferencia entre una estructura presupuestaria por tipo de actividad y el presupuesto de la Corte por tipo de gasto radica en que, si se estableciera el presupuesto de la Corte por actividad, los tres órganos principales desaparecerían como estructuras presupuestarias independientes: en ese caso, los Estados Partes tendrían que aprobar las consignaciones presupuestarias por actividad y no por órgano y por tipo de gasto, por lo que las consignaciones destinadas a la Fiscalía, la Judicatura y la Secretaría no podrían separarse.¹ Esto plantearía un problema importante, en particular para los procedimientos judiciales, ya que la Fiscalía, los magistrados (Salas) y los abogados de la defensa (financiados por la Secretaría) no comparten el mismo objetivo en lo tocante a esa “actividad”. El objetivo de la Fiscalía es obtener una condena; el objetivo de los magistrados es asegurar juicios justos y establecer la verdad; el objetivo de los abogados de la defensa es lograr que sus clientes sean absueltos. ¿Cuál de esos objetivos debe considerarse el objetivo principal de la “actividad” financiada por los Estados y utilizada para justificar la manera en que se utilizan los fondos?

9. Aunque el desglose por actividad mencionado solo se presenta como información presupuestaria y no se basa en un auténtico sistema de contabilidad de costos, por lo que su exactitud no puede ser confirmada ni cuestionada por el Auditor Externo, los datos indican claramente que la estructura del presupuesto por programas de la Corte, basada en el principio de independencia del Fiscal, no reúne las condiciones esenciales para establecer una presupuestación basada en los resultados.

10. Ahora bien, el sistema de las Naciones Unidas recomienda, desde 2006-2007, **la presupuestación basada en los resultados** por considerarla en general como el método presupuestario más eficaz, que separa claramente las funciones entre:

(a) por una parte, las partes interesadas, que por lo general son las que proporcionan financiación, cuya función es adoptar decisiones de alto nivel sobre las actividades, los objetivos, las prioridades y las correspondientes dotaciones presupuestarias aprobadas por actividades (es decir, no por órgano ni tipo de gasto); y

(b) por otra parte, los directores ejecutivos, cuyo deber es elaborar los proyectos de presupuesto en función de las decisiones de alto nivel de los interesados y utilizar el presupuesto aprobado de la manera más eficiente posible para poner en marcha las actividades y prioridades definidas y alcanzar los objetivos de los interesados. Las principales ventajas que se espera obtener de esta clara separación de funciones por medio de la presupuestación basada en los resultados son, en principio:

(i) Aumentar la responsabilidad y eficiencia del personal directivo, y

(ii) Evitar una implicación ineficaz de las partes interesadas en cuestiones de microgestión.

11. Con todo, en el caso de la Corte, según el Estatuto de Roma, incumbe al Fiscal (sobre la base de remisiones o *proprio motu*) y no a los Estados Partes, tomar las decisiones pertinentes sobre la mayoría de las actividades y prioridades actuales de la Organización.² El Estatuto de Roma invierte en parte las funciones habituales, definiendo al Fiscal como la parte interesada principal, facultada en particular para decidir sobre las prioridades, de tal

¹ Evidentemente, dada la estructura presupuestaria actual, la Corte podría presentar posteriormente un informe financiero sobre sus actividades; sin embargo, eso no tendría ninguna incidencia en el proceso de elaboración del presupuesto propiamente dicho, que seguiría basándose en consignaciones financieras propuestas y aprobadas por programa o tipo de gasto y no por actividad.

² La Corte señala que: “si bien la Fiscalía es el motor de la Corte, hay otras actividades obligatorias que inciden en el presupuesto y que pueden ser determinadas por otras partes interesadas de la Corte.”

forma que la función presupuestaria de los Estados Partes se limita jurídicamente a aceptar (o no) la financiación necesaria.

12. En un informe del Auditor Interno sobre el proceso presupuestario de la Corte, de fecha 21 de septiembre de 2016, se recomendaba a la Secretaría que “realizara una evaluación completa del proceso presupuestario de la Corte contrastándolo con los elementos necesarios para una presupuestación basada en los resultados eficaz, lo comparara con el de otras organizaciones similares y determinara las medidas futuras que debían adoptarse y los recursos necesarios (tanto en términos de tiempo como de financiación) para aplicar plenamente la presupuestación basada en los resultados”.

13. Por las razones mencionadas, la recomendación no fue aceptada por la Dirección de la Corte. Se comunicó la respuesta siguiente: “*la Corte estima que la presupuestación basada en los resultados no es una herramienta que se ajuste a sus necesidades*”. El Auditor Externo comparte la conclusión de la Corte.

Conclusión: Una de las consecuencias prácticas de la aplicación del principio jurídico de independencia del Fiscal es que, en la Corte, los Estados Partes, mediante resolución presupuestaria aprueban, para cada programa principal, un cuantía total resultante de la suma de las diversas dotaciones agrupadas para cada órgano por tipo de gasto (como la dotación de personal, los gastos no relacionados con el personal, los viajes, la capacitación, etcétera), es decir, no agrupados por actividad, como sería el caso en el método de presupuestación basada en los resultados generalmente recomendado en el sistema de las Naciones Unidas.

Esta estructura presupuestaria tiene, a nivel práctico, dos consecuencias negativas:

- (a) El método basado en los "tipos de gasto" no permite una conciliación directa y transparente entre las consignaciones presupuestarias y las actividades; y
- (b) La presentación del presupuesto por tipo de gasto entraña la participación del Comité de Presupuesto y Finanzas y de la Asamblea de los Estados Partes en cuestiones de microgestión.

2. Coordinación presupuestaria en toda la Corte

(a) Funciones respectivas del Fiscal y del Secretario

14. La regla 101.1 del Reglamento Financiero de la Corte establece que el Secretario, en su calidad de principal funcionario administrativo de la Corte, es el encargado de velar por el cumplimiento del Reglamento Financiero de la Corte, incluso mediante acuerdos apropiados que pueda tener que concertar con la Fiscalía de conformidad con el párrafo 2 del artículo 42 del Estatuto de Roma. Dicho artículo, a su vez, establece que "el Fiscal tendrá plena autoridad para dirigir y administrar la Fiscalía, con inclusión del personal, las instalaciones y otros recursos".

15. La regla 101.1 establece que, en teoría, incumbe al Secretario la responsabilidad de presentar, ejecutar y presentar informes sobre el presupuesto de toda la Corte. Ahora bien, la aparente contradicción con el párrafo 2 del artículo 42 del Estatuto de Roma implica una realidad muy diferente: según la interpretación literal actual de ese artículo, el Secretario no tiene ninguna autoridad respecto de la elaboración y gestión del presupuesto de la Fiscalía (Programa principal II), que representa actualmente un tercio del presupuesto total de la Corte, y cuya actividad determina la de los demás órganos.

16. El Secretario carece de autoridad real sobre los directores o jefes encargados de los demás programas principales. En lo que atañe a las cuestiones presupuestarias, puede supervisar sus propios proyectos de presupuesto, pero solo puede intentar desempeñar una función consultiva con respecto a los otros jefes de órgano.

(b) Mayor protagonismo del Consejo de Coordinación

17. Con arreglo a esa observación, en el informe de Auditoría Interna sobre el proceso presupuestario de la Corte mencionado se señalaba que “la principal carencia detectada en el proceso presupuestario es la falta de coordinación y cooperación entre las partes interesadas

durante la elaboración de los proyectos de presupuesto anteriores. La adopción de estrategias contradictorias por los distintos órganos de la Corte parece ser la causa principal de los problemas presupuestarios.”

18. En el mismo informe del Auditor Interno se corroboró que la función del Secretario en la fase de preparación del presupuesto se limitaba a una consolidación técnica: *“todos los Programas principales preparan y presentan los datos y textos descriptivos de su propuesta presupuestaria. La Sección de Presupuesto compila las propuestas presupuestarias para su examen por el Consejo de Coordinación.³ El Consejo de Coordinación aprueba los datos finales del presupuesto propuesto y la Sección de Presupuesto produce la versión final, después de haber introducido las correcciones y cambios aprobados. El Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto⁴ prepara la introducción que se incorporará en el documento de presupuesto, así como los textos descriptivos de la Corte. La División de Servicios Administrativos somete la propuesta final de presupuesto a la Secretaría de la Asamblea de los Estados Partes”.*

19. El Auditor Interno concluye que “el Consejo de Coordinación es el órgano que aprueba definitivamente las hipótesis presupuestarias y la propuesta general de presupuesto antes de su finalización y presentación a la consideración del Comité de Presupuesto y Finanzas y de la Asamblea de los Estados Partes”.

20. Teniendo en cuenta las observaciones del Auditor Interno sobre la falta de coordinación presupuestaria, la función del Consejo de Coordinación en el proceso de elaboración del presupuesto se ha venido reforzando desde 2017. Las mejoras aportadas al proceso de elaboración del presupuesto se exponen en detalle en el proyecto de presupuesto por programas para 2017 (ICC-ASP/15/10). Mediante la puesta en marcha de nuevas “etapas clave” y de consultas internas más frecuentes entre el Consejo de Coordinación y el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto, se pretende fomentar, en la medida de lo posible, una visión común entre los jefes de órgano de las propuestas presupuestarias del conjunto de la Corte.

21. Por lo que se refiere al presupuesto de 2019, en el documento “Proyecto de presupuesto por programas de 2019: fechas clave explicadas” se determinó que el proceso de elaboración del presupuesto constaba de 31 etapas, lo que demuestra que las principales decisiones (aprobación o coordinación) han sido adoptadas:

- (a) en 14 casos, por el Secretario;
- (b) en 13 casos, por el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto (presidido por el Secretario); y
- (c) en cuatro casos, por el Consejo de Coordinación.

22. En ese mismo documento también se indica que los cuatro casos sometidos a la aprobación del Consejo de Coordinación se relacionan con los principales elementos del presupuesto que se presentan en el proyecto de presupuesto enviado con 45 días de antelación al período de sesiones del verano del Comité de Presupuesto y Finanzas.⁵

23. Sin embargo, en lo referente a los equipos administrativos, en algunas entrevistas realizadas por el Auditor Externo se observó que empezaba a surgir un nuevo enfoque, según el cual se podrían concebir dos interpretaciones diferentes del párrafo 2 del artículo 42 del

³ El Consejo de Coordinación se compone de los jefes de los tres órganos principales (la Judicatura, la Fiscalía y la Secretaría).

⁴ El Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto consta de los siguientes miembros: el Secretario (presidente), el Director de la División de Servicios Administrativos (vicepresidente), *Chef de Cabinet* de la Presidencia, el Director principal de la Fiscalía y el Jefe de la Sección de Presupuesto. La principal misión del Grupo es impartir dirección estratégica en la elaboración de los proyectos de presupuestos por programas de la Corte. Colabora en la promoción del principio de una Corte única en relación con el proceso presupuestario. Durante dicho proceso, el Grupo supervisa los riesgos existentes y potenciales y asesora al Consejo de Coordinación sobre la manera en que pueden evitarse, atenuarse y gestionarse, haciendo hincapié entre otras cosas en los problemas con los mensajes a los Estados y la presentación del presupuesto a las partes interesadas externas (“Diplomacia presupuestaria”).

Atendiendo a una recomendación del Auditor Interno en su informe de 2016, la Sección de Presupuesto formalizó el mandato del Grupo de Trabajo sobre el presupuesto y lo presentó a la Oficina de Auditoría Interna, que confirmó el cumplimiento de su recomendación.

⁵ El documento de fechas clave no es un documento de planificación que enumera exhaustivamente todas las decisiones o medidas. Se trata más bien de un documento de información que se usa con fines de planificación temporal. De hecho, el Consejo de Coordinación se reúne más a menudo que las cuatro veces que se reseñan en el documento.

Estatuto de Roma con objeto de conciliar la independencia de la Fiscalía con la responsabilidad administrativa de la Secretaría en toda la Corte:

(a) La Fiscalía dispone, como ocurre actualmente, de sus propios servicios de apoyo que reproducen en menor escala los de la Secretaría. Durante el proceso de aprobación del presente informe, la Fiscalía apoyó firmemente esta opción, recordando que: *“el párrafo 2 del artículo 42 del Estatuto de Roma establece claramente que: “La Fiscalía estará dirigida por el Fiscal. El Fiscal tendrá plena autoridad para dirigir y administrar la Fiscalía” [...] En la segunda frase se usa el verbo “tendrá” en imperativo, lo que implica que no se admite ninguna forma de discrecionalidad salvo la del propio Fiscal con respecto a la autoridad para dirigir y administrar la Fiscalía [...]”*; o

(b) Si se opta por una interpretación diferente del párrafo 2 del artículo 42, el Fiscal, elegido por los Estados Partes⁶ sobre la base de un nuevo análisis jurídico (mencionado por algunos interlocutores, pero que no forma parte de las atribuciones del Auditor Externo), la Fiscalía podría ser, independientemente de sus actividades procesales, de la misma manera que la Judicatura, el Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas, la Secretaría de la Asamblea de los Estados Partes, etc., un "cliente" que haría un pedido a los servicios centrales de apoyo gestionados por la Secretaría. En ese caso, como en la mayoría de los tribunales del mundo, la Secretaría prestaría servicios comunes a la Corte relativos a todas las tareas administrativas (en particular, los recursos humanos y la gestión del presupuesto).

24. La primera interpretación, que ha sido la imperante hasta ahora y que hace extensivo el principio de independencia de la Fiscalía a las cuestiones administrativas no procesales, adolece de tres desventajas:

(a) limita, en una Organización relativamente pequeña, las economías de escala que los Estados Partes podrían legítimamente exigir a la Dirección;

(b) aumenta el riesgo de que los órganos opten por interpretaciones divergentes al aplicar las normas financieras y de personal a las políticas de recursos humanos⁷ y de presupuesto. En ese sentido, esa opción se opone claramente al principio de la "Corte única"; y

(c) con respecto a lo que se observa en organizaciones más integradas que han sido auditadas por el Auditor Externo, esta opción supone una pérdida de tiempo y de recursos destinados a la coordinación, independientemente de la buena voluntad de las partes interesadas.⁸

25. Varios interlocutores del Auditor Externo mencionaron la posibilidad de realizar una evaluación externa de la Corte en los próximos meses. El Auditor Externo considera que, si se optara por realizar tal evaluación, cabría examinar si, respetando el principio de independencia de la Fiscalía, el párrafo 2 del artículo 42 del Estatuto de Roma prohíbe efectivamente al Fiscal aceptar la aplicación de los principios de buena gestión a la Corte. En otras palabras, ¿prohíbe realmente el párrafo 2 del artículo 42 que el Fiscal transfiera a la Secretaría la responsabilidad de los servicios administrativos comunes de la Corte, en particular en materia de recursos humanos y gestión del presupuesto?

26. Si la respuesta es negativa, debería establecerse claramente, y significaría que el principio de la "Corte única" sigue siendo una ficción.

Conclusión: En la fase de elaboración del presupuesto, la responsabilidad del Secretario, en su calidad de oficial administrativo de la Corte, se limita a la consolidación técnica de todas las propuestas de los órganos. Solo el Consejo de Coordinación tiene la facultad de aceptar el presupuesto general propuesto a la Asamblea. Aunque el Consejo de Coordinación no tiene autoridad jurídica para imponer una convergencia total entre las estrategias de los diferentes órganos de la Corte, su mayor participación en el proceso de elaboración del presupuesto

⁶ Cabe señalar que, en la respuesta de la Fiscalía, se indica que el artículo 42.2) "no admite ninguna discrecionalidad, que no sea la del propio Fiscal, con respecto a la autoridad para dirigir y administrar la Fiscalía". Por consiguiente, existe la posibilidad de ejercer discrecionalidad con respecto a la interpretación del artículo 42.2).

⁷ Esto ya se había señalado en el informe del Auditor Externo sobre Recursos Humanos del año pasado.

⁸ Sin embargo, la Fiscalía puntualiza que "la estructura actual refleja adecuadamente el marco jurídico y su diseño se basa en la experiencia adquirida en otros tribunales internacionales", y considera que "no hay duplicaciones en la prestación de actividades de apoyo en los diferentes órganos".

desde 2017 es, según la interpretación actual del párrafo 2 del artículo 42 del Estatuto de Roma, una forma adecuada (probablemente la única) de mejorar la coordinación a nivel de toda la Corte acorde con el principio de independencia de la Fiscalía.

El Auditor Externo considera que esta cuestión no puede tratarse internamente (es decir, por el Consejo de Coordinación). Es por ese motivo que, excepcionalmente, su recomendación se dirige directamente a la Asamblea.

Recomendación N°1 (prioridad 1): El Auditor Externo recomienda a la Asamblea que incluya en su orden del día, en el marco de una próxima evaluación de la Corte o en cualquier otra ocasión, la interpretación del párrafo 2 del artículo 42 del Estatuto de Roma, con el fin de aclarar en qué medida esa disposición prohíbe al Fiscal transferir al Secretario, en su calidad de proveedor de servicios compartidos, la responsabilidad de las tareas administrativas comunes.

3. Supervisión ejercida por los Estados Partes

27. En el apartado d) del párrafo 2 del artículo 112 del Estatuto de Roma, se establece que la Asamblea de los Estados Partes "*Examinará y decidirá el presupuesto de la Corte*".

28. La aprobación del presupuesto es una función esencial de los Estados Miembros en todas las organizaciones internacionales. Sin embargo, en la Corte Penal Internacional, como se mencionó anteriormente, la Asamblea no puede adoptar decisiones sobre las actividades, los objetivos y las prioridades de la Corte, que se dejan en manos del Fiscal independiente. En otras palabras, el apartado d) del párrafo 2 del artículo 112 solo otorga a la Asamblea, mediante la aprobación del presupuesto, el derecho legal de aprobar o rechazar las propuestas de presupuesto.

29. Sin embargo, este derecho confiere a los Estados Partes, como en cualquier otra organización, la autoridad real para influir *de facto* en las actividades de la Corte (o en el nivel de dichas actividades). Esto significa que, a través del apartado d) del párrafo 2 del artículo 112, el Estatuto de Roma introduce un límite presupuestario al principio de la independencia del Fiscal.

30. Con el fin de ejercer plena y adecuadamente sus responsabilidades presupuestarias, la Asamblea:

(a) Constituyó un Comité de Presupuesto y Finanzas (mediante la resolución ICC-ASP/1/Res.4, de 3 de septiembre de 2002). Los Comités de Presupuesto y Finanzas son comunes en la mayoría de las demás organizaciones internacionales. Se componen generalmente de un número limitado de delegaciones de Estados miembros, de tal forma que sus recomendaciones no requieren ningún otro proceso de facilitación para ser aceptadas por consenso. Sin embargo, en el caso de la Corte, se trata de un Comité formado de 12 "expertos" independientes de los Estados Partes, que son elegidos por un período de tres años renovables por la Asamblea; y

(b) Encargó al Grupo de Trabajo de La Haya⁹ que supervisara y facilitara el proceso presupuestario, con un subgrupo específico para las cuestiones presupuestarias ("Grupo de Trabajo de La Haya sobre el Presupuesto"). Ese subgrupo de la Corte se acerca más a los comités de presupuesto de la mayoría de las demás organizaciones, en la medida en que sus miembros son delegados de los Estados Partes. El hecho de que el Comité de Presupuesto y Finanzas de la Corte, elegido por la Asamblea, no represente a los Estados Partes como tales, explica el hecho inusitado de que el Grupo de Trabajo de La Haya siga examinando el presupuesto y formulando recomendaciones después de que el Comité de Presupuesto y Finanzas haya emitido sus propias recomendaciones.

31. Además, se ha adoptado una práctica en virtud de la cual la Mesa designa a un/a embajador/a destinado/a en La Haya como facilitador/a del presupuesto, por recomendación del Grupo de Trabajo de La Haya. El facilitador convoca a consultas oficiosas durante el año

⁹ Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto: la Asamblea de los Estados Partes tiene una Mesa compuesta de 21 miembros que asiste a la Asamblea en el cumplimiento de su mandato mencionado en el párrafo 3 del artículo 112 del Estatuto de Roma. La Mesa estableció dos grupos de trabajo, el Grupo de Trabajo de La Haya y el Grupo de Trabajo de Nueva York, para ayudar a la Mesa en los asuntos que se les remitan.

con el fin de negociar con todos los Estados Partes y en coordinación con la Corte cuando se requieren ajustes en el proyecto de presupuesto o un proyecto de resolución sobre el presupuesto para su consideración por la Asamblea. El objetivo final es llegar a un consenso, para que la Asamblea no tenga que organizar formalmente una votación sobre el presupuesto. Otro Embajador ha sido designado como “facilitador del seguimiento de la gestión del presupuesto”. Estas dos funciones no existen en la mayoría de las demás organizaciones internacionales.

32. En un diagrama reciente (documento “Proceso presupuestario para 2018”), concebido para ofrecer a las partes externas una visión general del proceso presupuestario de la Corte, se indican las fechas clave de la elaboración del presupuesto, con tres hitos claramente vinculados con la fecha de celebración del período de sesiones de verano del Comité de Presupuesto y Finanzas (“el Comité”). Estos hitos son:

(a) “las prioridades e hipótesis de alto nivel”, que deben presentarse a mediados de marzo a más tardar (y pueden presentarse a título informativo durante el período de sesiones de primavera del Comité);

(b) “los factores impulsores y las cifras”, que deben presentarse antes del fin de junio; y

(c) una propuesta de presupuesto de la Corte con un resumen ejecutivo, que debe presentarse antes de mediados de julio.¹⁰ Cada uno de esos documentos, distribuidos en las fechas establecidas, se somete al examen y la aprobación del Consejo de Coordinación.

33. El último documento (“proyecto de presupuesto por programa para el año n+1 de la Corte”), basado en los datos suministrados en las etapas anteriores, es examinado por el Comité 45 días después de su elaboración, a finales de agosto o principios de septiembre. El Comité formula sus recomendaciones en un informe a la Asamblea y el mismo proyecto es nuevamente examinado por los Estados Partes, en las reuniones del “Grupo de Trabajo de La Haya sobre el Presupuesto”, presidido por el facilitador del presupuesto. Con arreglo a las recomendaciones del Comité y del Grupo de Trabajo de La Haya, se procede al ajuste de algunas de las cifras de los cuadros que se adjuntan al proyecto, de tal forma que la Asamblea, en su período anual de sesiones (finales de noviembre/principios de diciembre) pueda aprobar formalmente una resolución final que confirme el presupuesto para cada Programa principal. Una vez aprobada la resolución, se introducen los últimos ajustes en los cuadros detallados que muestran el presupuesto por órgano y por tipo de gasto, con objeto de que su total coincida exactamente con las consignaciones presupuestarias finales aprobadas por Programa principal. Todas las consignaciones detalladas están disponibles en el sistema de planificación de los recursos institucionales (SAP) al final del año.

34. Mediante sus recomendaciones, el Comité aparece *de facto* como el “coordinador” técnico final del presupuesto de la Corte: este aspecto ha sido subrayado recientemente en un documento titulado “Mensajes comunes de la Corte al Grupo de Trabajo de La Haya” de fecha 11 de octubre de 2018¹¹, en el que se señala que “*con sus recomendaciones, que analizan línea por línea y de forma sumamente detallada, el Comité hace imposible una flexibilidad real en la aplicación de los recortes presupuestarios e interfiere de hecho con la independencia del Fiscal*”.¹²

Conclusión: En la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas, los debates presupuestarios entre el Secretario General y un Comité de Presupuesto y Finanzas integrado por Estados miembros se centran principalmente en los objetivos y las consignaciones por actividad, así como en el nivel de las “dotaciones” financieras correspondientes a cada actividad y subactividad. Las cuestiones de microgestión rara vez se debaten, y las cuestiones

¹⁰ Estas fechas clave solo se aplican desde 2015, ya que la participación del Comité de Presupuesto y Finanzas y del Grupo de Trabajo de La Haya sobre el Presupuesto en el proceso de elaboración del presupuesto ha venido aumentando cada año. Con anterioridad a 2015, no había un “resumen ejecutivo” propiamente dicho. De 2010 a 2015, las “prioridades e hipótesis de alto nivel” se examinaron a finales de enero hasta 2012. Los “factores impulsores y las cifras” se examinaron en marzo o abril hasta 2013, y a mediados de mayo desde 2014. El proceso de elaboración del proyecto de presupuesto por programas abarca ahora prácticamente todo un semestre cada año.

¹¹ Se trata de un documento interno que fue creado para fines de coordinación y no para ser presentado oficialmente.

¹² Esta afirmación implica que el Grupo de Trabajo de La Haya y la Asamblea acatan sistemáticamente las recomendaciones del Comité de Presupuesto y Finanzas.

técnicas y políticas se abordan en las recomendaciones que el Comité dirige al Consejo/Asamblea, por lo que no hay necesidad de un proceso de facilitación separado.

En el caso de la Corte, debido a la estructura del presupuesto, que se basa en “Programa principal/tipo de gasto”, no existe una coincidencia directa entre las propuestas y las actividades del presupuesto, por lo que:

(a) los debates y negociaciones técnicas detalladas entre la Corte y un Comité de Presupuesto y Finanzas integrado por expertos que se focalicen principalmente en el análisis, línea por línea, de los tipos de gastos, a menudo relacionados con cuestiones técnicas de microgestión; y

(b) una vez que el Comité de Presupuesto y Finanzas ha formulado sus recomendaciones estrictamente técnicas, será necesario prever un proceso de facilitación en el que participe el Grupo de Trabajo de La Haya y proceder a otros ajustes, con el fin de someter a la aprobación de la Asamblea una resolución consensuada.

4. Referencia al “tamaño básico”

35. En 2015 se presentó a la Asamblea un informe de la Corte sobre el tamaño básico de la Fiscalía (ICC-ASP/14/21). Según la Fiscalía, el modelo del tamaño básico de la Fiscalía tiene dos objetivos fundamentales:

(a) “garantizar que [la Fiscalía] cuente con los recursos necesarios para cumplir plenamente su mandato en virtud del Estatuto de Roma”; y

(b) “ofrecer a los Estados Partes una base suficientemente estable para llevar a cabo la planificación presupuestaria”.

36. El objetivo era presentar un tamaño estable de la Fiscalía para el futuro previsible, es decir, un tamaño con una dotación de personal suficiente para responder a las nuevas demandas sin tener que posponer nuevas investigaciones o reducir actividades en curso para asignar personal a las actividades de mayor prioridad, en detrimento de otras operaciones.

37. Este enfoque centrado en la demanda se sustentaba en la extrapolación de experiencias pasadas y en promedios ajustados por actividad y por año, medidos en función de siete parámetros de actividad: número de exámenes preliminares (nueve por año), de nuevas situaciones (uno), de investigaciones en curso (seis), de investigaciones pendientes de detención (nueve), de cuestiones preliminares (cinco), de juicios (cinco) y de apelaciones finales (dos).

38. Para cada actividad, el modelo permitió obtener una estimación de los fondos necesarios para alcanzar el tamaño adecuado para asegurar el funcionamiento de la Fiscalía. Las estimaciones incluían consignaciones para inversiones en tecnología, capacitación y medidas de calidad, así como consideraciones sobre las mejoras de la eficiencia que se obtendrían si se alcanzara el tamaño básico.

39. En cuanto a la financiación del presupuesto, la meta final del modelo de tamaño básico, excluyendo el efecto de los aumentos del Régimen Común de las Naciones Unidas, era 60,8 millones de euros para la Fiscalía (Programa principal II). En el cuadro que figura a continuación se comparan los presupuestos aprobados del Programa principal II y las estimaciones del tamaño básico para el periodo 2015-2019:

Cuadro 1: Modelo de tamaño básico de la Fiscalía comparado con los presupuestos aprobados (en millones de euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
Presupuesto aprobado	39,61	43,23	44,97	45,99	46,80
Tamaño básico	42(2)0	46,09	53,10	60,60	60,80
Diferencia	-2,59	-2,86	-8,13	-14,61	-14,00

Fuente: Corte Penal Internacional.

40. Suponiendo que el modelo inicial de tamaño básico (es decir su metodología y cálculos) es fiable,¹³ y dado que, según la Fiscalía, el objetivo era “*ofrecer a los Estados Partes una base suficientemente estable para llevar a cabo la planificación presupuestaria*”, la diferencia entre el tamaño básico y los presupuestos aprobados podría haberse considerado un indicador sintético de la eficacia de la supervisión del proceso de elaboración y aprobación del presupuesto de la Fiscalía por los Estados Partes (el modelo del tamaño básico se consideraría en ese caso como la propuesta de presupuesto independiente “espontánea” del Fiscal, antes de las recomendaciones del Comité y las negociaciones del Grupo de Trabajo de La Haya).

41. No obstante, no es el caso: el cuadro anterior muestra que la diferencia entre el tamaño básico y los recursos presupuestarios aprobados de la Fiscalía asciende a unos 14 millones de euros en 2019, es decir, casi un tercio del presupuesto aprobado de la Fiscalía. Una diferencia tan grande suscita dudas en cuanto a la pertinencia de la referencia al tamaño básico de la Fiscalía como base para la planificación del presupuesto.

42. Además, posteriormente, el Comité solicitó que se elaborara un documento sobre el tamaño básico para el conjunto de la Corte. En 2016 se publicó un “informe final de la Corte sobre las repercusiones del tamaño básico de la Fiscalía en toda la Corte” (documento CBF/27/10), con cifras actualizadas para la Fiscalía y cifras derivadas para la Secretaría. El siguiente cuadro se ha extraído de este nuevo informe sobre el tamaño básico, que abarca la Fiscalía y la Secretaría, es decir, el 85% del presupuesto de toda la Corte.

Cuadro 2: Comparación entre el modelo de tamaño básico de la Fiscalía y de la Secretaría y los presupuestos aprobados (en millones de euros)

	2017	2018	2019
Presupuesto aprobado de la Fiscalía	45,0	46,0	46,8
Tamaño básico de la Fiscalía	51,8	53,7	56,3
<i>Diferencia</i>	-6,8	-7,7	-9,5
Presupuesto aprobado de la Secretaría	76,6	77,1	76,7
Tamaño básico de la Secretaría	82,4	89,6	91,1
<i>Diferencia</i>	-5,8	-12,5	-14,4
Presupuesto aprobado de la Fiscalía + Secretaría	121,6	123,1	123,5
Tamaño básico de la Fiscalía + Secretaría	134,2	143,3	147,4
Diferencia total	-12,6	-20,2	-23,9

Fuente: Corte Penal Internacional.

43. Según los comentarios escritos adjuntados al documento CBF/27/19 y facilitados al Auditor Externo, el nuevo documento sobre el tamaño básico tiene por finalidad:

(a) explicar “*la repercusión del modelo impulsado por la Fiscalía en toda la Corte*”; y

(b) ofrecer herramientas consideradas “*útiles para fines de modelización, pero no para fines presupuestarios*”, lo que significa, implícitamente, que el objetivo ya no era “*ofrecer a los Estados Partes una base suficientemente estable para llevar a cabo la planificación presupuestaria*”.

44. El tercer capítulo del informe (aprobación del presupuesto) pone de manifiesto que el proceso de presupuestación de la Corte y su supervisión por los Estados Partes se basan, de hecho, en un enfoque muy diferente.

¹³ En vista de que no forman parte del proceso presupuestario propiamente dicho, el modelo y los cálculos relativos al tamaño básico no se examinan en la presente auditoría.

Conclusión: El intento de comparar las cifras resultantes del “modelo del tamaño básico” con los presupuestos aprobados no tiene sentido. Dada la diferencia de 24 millones de euros entre los dos enfoques en 2019 (que equivale al 20% del presupuesto aprobado de la Fiscalía y la Secretaría), el Auditor Externo considera que el modelo de tamaño básico “impulsado por la Fiscalía” ofrece una descripción muy detallada y útil del vínculo existente entre las actividades de la Fiscalía y las del resto de la Corte (en particular, de la Secretaría), pero que, en lo referente a los costes derivados, podría ser un modelo financiero objetivamente poco realista y de escasa utilidad a efectos de planificación presupuestaria.

5. Hipótesis y parámetros de la Fiscalía

45. Como se ha dicho anteriormente, el proceso de elaboración del proyecto de presupuesto consta de tres etapas sucesivas: la definición de las “prioridades de alto nivel”, la determinación de “los factores impulsores y las cifras” y la redacción de un “resumen ejecutivo” (esta tercera etapa implica la aprobación formal de las decisiones adoptadas en las etapas anteriores), tras las cuales se podrá publicar un “proyecto de presupuesto por programas” a mediados de julio.

46. En los últimos años, el facilitador del presupuesto ha venido proporcionando a los jefes de órgano de la Corte, antes del inicio del proceso presupuestario interno para el ejercicio siguiente, algunas indicaciones informales acerca de las expectativas presupuestarias de los Estados Partes. Los objetivos preliminares informales resultantes (basados en general en un enfoque de crecimiento nominal o real cero) son comunes a la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas.

47. La primera etapa formal interna tiene lugar a principios de marzo - el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto elabora un documento en el que se definen las "prioridades de alto nivel" de la Corte para el ejercicio siguiente. El Consejo de Coordinación examina y finaliza el documento a finales de marzo.

48. Las prioridades de alto nivel se basan principalmente en “las hipótesis y los parámetros” definidos por la propia Fiscalía para el ejercicio siguiente y que se consideran generalmente los “elementos motores” clave del presupuesto total de la Corte.

(a) Método

49. Las hipótesis y los parámetros se sustentan en la descripción de las actividades previstas de la Fiscalía para el ejercicio económico siguiente y se basan en el "calendario judicial" provisional. Se distingue entre "causas pendientes" y "actividades judiciales en curso". Los datos correspondientes se presentan en forma de “texto explicativo” que combina cifras y comentarios pero que no desembocan en un resumen de la situación financiera por causa o por actividad procesal. No obstante, tras el análisis de los textos descriptivos que acompañan los proyectos de presupuesto de los últimos años se ha constatado que:

(a) Las causas pendientes se evalúan principalmente en función de siete elementos, a saber, el número de exámenes preliminares, de situaciones abiertas, de investigaciones, de presencia sobre el terreno, de personas bajo protección, de víctimas y de idiomas de trabajo; y

(b) Las actividades judiciales en curso se evalúan principalmente en función de otra serie de siete factores, a saber, el número de apelaciones, de detenidos, de audiencias de personas objeto de investigación, de salas de audiencia en uso, de días de audiencia, de testigos y de idiomas de trabajo.

(b) Fiabilidad

50. Si bien las listas de elementos que sirven de base para evaluar la carga de trabajo relativa a las causas pendientes y de las actividades judiciales en curso han ido cambiando con el tiempo, el Auditor Externo intentó seguir su evolución, en particular en lo referente a las hipótesis y los datos reales.

51. Los datos relativos a las cifras reales frente a las hipótesis presupuestadas no se recopilaron de forma sistemática antes de 2012, ya que La Corte se encontraba en las primeras

etapas de su actividad y no contaba con la infraestructura, los sistemas o los recursos necesarios para registrar esa información analítica. En consecuencia, los datos sobre las hipótesis y cifras reales que se presentan en los cuadros que figuran a continuación solo reflejan la situación a partir de 2012, es decir, a partir del momento en que la Corte comenzó a presentar informes al Comité de Presupuesto y Finanzas. Las primeras cifras son las hipótesis y las segundas son los datos reales (excepto para 2019, ya que los datos reales no se conocían en el momento de la realización de la auditoría).

52. Hipótesis sobre las causas pendientes:

Cuadro 3: Causas pendientes – hipótesis frente a cifras reales

Año	Exámenes preliminares	Situaciones abiertas	Investigaciones	Presencia sobre el terreno	Personas bajo protección	(incluidos los testigos)	Víctimas	Idiomas
2012	-	-	-	5(+1*)	- /427	82	14.400/2.400	-
2013	8/8	7/8	7/8	6(+1*)	- /574	83	14.250/4.288	36/30
2014	8/11	8/8	5/6	6(+1*)	- /650	- /110	4.800/2.455	28/30
2015	8/9	8/8	6/4,5	7(+1*)	- /616	- /112	2.800/3.391	13/14
2016	9/10	8/9	5/6	7(+1*)	660/428	- /75	3.500/4.845	21/24
2017	10/10	11/11	6/6	8(+1*)	575/518	110/86	7.100/4.109	22/26
2018	8-10/11	10/11	6/7	7(+1*)	500/548	100/130	7.400/5.624	29/32
2019	9/?	11/?	8/?	7(+1*)	450/548 (hasta la fecha)	90/130 (hasta la fecha)	7500/?	29/?

* Bunia en la República Democrática del Congo.

Fuente: Corte Penal Internacional.

53. En el cuadro se indica que, en el período 2013-2019, el número de exámenes preliminares y de situaciones abiertas registró solo un leve aumento y que, en el caso de los exámenes preliminares, las situaciones abiertas y las investigaciones, las hipótesis resultaron ser bastante fiables, aunque a veces se subestimaron ligeramente.

54. El número de víctimas no está relacionado únicamente (o no principalmente) con la actividad de la Fiscalía. Más importante aún, la Fiscalía considera que convendría no sacar conclusiones generales de esas cifras, ya que cada situación, cada investigación, cada caso, cada causa, cada oficina de país, etc., implican un tipo y un nivel de actividad diferentes y, por lo tanto, un conjunto diferente de costos, dependiendo de la etapa exacta y de las necesidades específicas, propias a cada situación, investigación, causa, oficina de país, etc. La única conclusión general que se puede sacar guarda relación con: 1) las tendencias a que apuntan esas cifras; 2) la exactitud o inexactitud de las cifras, al comparar las hipótesis y los datos reales.

55. Hipótesis sobre las actividades judiciales en curso:

Cuadro 4: Actividades judiciales en curso – hipótesis frente a cifras reales

Año	Apelaciones	Uso de las salas de audiencia					
		Detenciones (Número de celdas)	Acusados que han comparecido	Número de salas	Días de audición	Nº de testigos que ha prestado declaración	Número de idiomas (Sala de audiencias)
2012	-	6/12	5/5	1/2	123	59/20	-
2013	2/2	6/12	5/8	1/2	152	29/42	30/36
2014	4/2	6/6,12,20	11/14	1/2	215/148	50/25	5/4
2015	1/2	12/12	12/15	1/2	200/110	43/37	6/10
2016	1/1	6/6	11/12	3/3	465/276	100/97	9/10

<i>Uso de las salas de audiencia</i>							
<i>Año</i>	<i>Apelaciones</i>	<i>Detenciones (Número de celdas) comparecido</i>	<i>Acusados que han comparecido</i>	<i>Número de salas</i>	<i>Días de audiencia</i>	<i>Nº de testigos que ha prestado declaración</i>	<i>Número de idiomas (Sala de audiencias)</i>
2017	2/6	6/6	9/9	2/2	440/298	81/134	10/10
2018	9/8	6/6	9/9	2/2	400/93	132/39	9/9
2019	5/-	6/-	8/-	2/-	294/-	103/-	10/-

Fuente: Corte Penal Internacional.

56. En este segundo cuadro se constata que:

(a) durante el período 2012-2018 hay variaciones significativas de las que no puede deducirse ninguna tendencia clara, lo que corrobora las conclusiones anteriores;

(b) de 2014 a 2018, las hipótesis sobre el número de días de audiencia por año fueron en gran medida sobreestimadas debido a circunstancias imprevistas en el momento de la presentación del presupuesto;

(c) las hipótesis sobre el número de testigos escuchados han sido a menudo significativamente sobrestimadas o subestimadas; y

(d) las demás hipótesis son fiables.

57. La diferencia entre las hipótesis presupuestadas y las cifras reales también se refleja en los gastos reales de La Corte y en las notificaciones de utilización del Fondo para Contingencias emitidas por la Corte. Por ejemplo, en 2018, la Corte infrautilizó una consignación de 4 millones de euros (1,7 millones de euros en gastos generales de funcionamiento y 2,3 millones de euros en asistencia temporaria general) como consecuencia de la disminución del número real de días de audiencia y de testigos que comparecieron ante la Corte. Al mismo tiempo, esta infrautilización permitió a la Corte absorber los gastos imprevistos derivados de las notificaciones al Fondo para Contingencias (2.355,0 millones de euros). En 2015 y 2017, la Corte tuvo que hacer frente a otras actividades imprevistas que se incluyeron en las notificaciones al Fondo de Contingencias presentadas al Comité de Presupuesto y Finanzas por un valor total de 5,36 millones y 1,53 millones de euros, respectivamente. Durante esos dos años, la Corte no pudo absorber plenamente todos los gastos del Fondo, ejecutó íntegramente el presupuesto ordinario y recurrió al Fondo para Contingencias. La Corte informa regularmente sobre estas cuestiones al Comité de Presupuesto y Finanzas.

58. En 2016, el Auditor Interno intentó evaluar de forma más analítica la fiabilidad de las previsiones de la Fiscalía. En su informe señala que *"la evaluación de las hipótesis y de los parámetros formaba parte de la labor de auditoría. Se llevó a cabo un examen de las hipótesis que figuraban en la parte descriptiva de los proyectos de presupuesto correspondientes a los años 2012-2016 y de los cuadros de los informes sobre la ejecución del presupuesto en los que se comparaban las hipótesis y los datos reales"*.

59. Esta labor permitió al Auditor Interno identificar diversas carencias (cambios en los parámetros a lo largo del tiempo, hipótesis no exhaustivas, incoherencias entre los textos descriptivos y los cuadros, cálculo incorrecto del número de días de audiencia en las salas, presentación de previsiones "provisionales" en el documento final del presupuesto, etc.).

60. El Auditor Interno concluyó en 2016 que *"la Sección de Presupuesto, en cumplimiento de su función más estratégica, debería dedicar recursos suficientes a la comprobación de la exactitud y claridad de las hipótesis y de los parámetros, y asegurar que sean suficientemente mensurables. Además, la Sección de Presupuesto debería supervisar la aplicación coherente de las hipótesis y los parámetros en toda la Corte y prestar asesoramiento en consecuencia"*.

61. El Auditor Externo duda que, habida cuenta del principio de independencia de la Fiscalía, la Sección de Presupuesto, constituida por un pequeño equipo dentro de la Secretaría (División de Servicios Administrativos), pueda tener suficiente autoridad y competencias jurídicas para verificar y cuestionar las hipótesis de la Fiscalía. Por ese motivo, no apoya la recomendación del Auditor Interno.

(c) *Pertinencia*

62. En lo tocante a las hipótesis y los parámetros de la Fiscalía, el Auditor Externo considera que su pertinencia en el proceso de elaboración del presupuesto es más importante que su exactitud cuantitativa.

63. A ese respecto, en su informe de 2016, el Auditor Interno también planteó algunas dudas, al considerar que "los ciclos de gasto de la Fiscalía y de la Secretaría son muy diferentes. La repercusión en los recursos de la Secretaría adquiere importancia una vez que las causas se presentan efectivamente ante la Corte (por ejemplo, el aumento de los recursos para las víctimas, los testigos, la asistencia letrada, las oficinas de país y las actividades de sensibilización) y este efecto se prolonga durante varios años". Con arreglo a este análisis, si bien a lo largo del tiempo las actividades de la Fiscalía han originado siempre todas las actividades de la Corte, las hipótesis específicas de la Fiscalía para el ejercicio siguiente no son determinan necesariamente la evolución del presupuesto de la Corte en el ejercicio siguiente.

64. En el documento interno mencionado antes, de fecha 11 de octubre de 2018, titulado "Mensajes comunes de la Corte al Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto", la propia Fiscalía cuestionó la existencia de un vínculo presupuestario directo entre sus propias hipótesis y la evolución de las necesidades financieras de la Corte. En desacuerdo con la percepción del Comité de Presupuesto y Finanzas de que las actividades de la Corte estaban disminuyendo, la Fiscalía presentó el siguiente argumento: "*hay casos en los que, aunque la Fiscalía reduzca sus actividades (como en Georgia o Malí), se solicita apoyo adicional*". La Fiscalía también observó que *las actividades de las salas de audiencia no reflejan adecuadamente el nivel de actividad global de la Corte. Se observa un aumento de las actividades sobre el terreno (en particular, en relación con las reparaciones del Fondo Fiduciario y la prestación de asistencia)*", entre otras.

Conclusión: El Auditor Externo considera que si bien las hipótesis y los parámetros de la Fiscalía siguen siendo una información política primordial para los Estados Partes al representar la misión fundamental de la Corte como organización, no pueden considerarse, desde un punto de vista técnico, como un motor financiero fiable para las consignaciones presupuestarias de toda la Corte: la función presupuestaria real de esas hipótesis no consiste en evaluar las consignaciones presupuestarias necesarias, sino en verificar, en la medida de lo posible, la coherencia entre los diversos gastos de cada órgano y los "factores impulsores y las cifras", teniendo en cuenta las actividades cambiantes de la Corte.

B. Proyecto de presupuesto de gastos no relacionados con el personal

65. Los "factores impulsores y las cifras" facilitados por el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto alrededor de mediados de marzo (segunda etapa del proceso presupuestario) son examinados por el Consejo de Coordinación en abril con miras a la elaboración del proyecto de presupuesto de la Corte, que se finaliza antes de mediados de julio y es examinado por el Comité de Presupuesto y Finanzas en su período de sesiones de otoño.¹⁴

66. Por lo que se refiere a los gastos no relacionados con el personal, los "factores impulsores y las cifras" se basan en un proceso de elaboración de presupuestos muy clásico que consiste en actualizar las consignaciones del ejercicio anterior para cada partida de gastos.

67. A efectos de actualizar las cifras del presupuesto relativas a las propuestas de consignación no relacionadas con el personal una vez que el Consejo de Coordinación ha aprobado las "prioridades de alto nivel" para toda la Corte:

(a) La Sección de Presupuesto centraliza las *solicitudes de servicios* enviadas a la Secretaría por las secciones y divisiones de los órganos para cada uno de los programas principales: se asume que esas solicitudes de servicios reflejarán el aumento o la disminución

¹⁴ Durante su primer período de sesiones, celebrado en abril, el Comité de Presupuesto y Finanzas recibe información sobre las hipótesis y los parámetros de la Fiscalía, pero no aborda las cuestiones relacionadas con el presupuesto del ejercicio siguiente.

previstos de las actividades de las secciones de cada órgano, de tal modo que el nivel de las consignaciones del ejercicio anterior pueda ajustarse en consecuencia; y

(b) Sobre la base de esas solicitudes (como proveedor o receptor) y de las consignaciones del ejercicio anterior, cada sección ajusta sus propias propuestas, teniendo en cuenta, desde 2018, mediante un proceso iniciado por el Comité de Presupuesto y Finanzas en 2016, los *ahorros y eficiencias “aprobados”*.

1. Solicitudes de servicio

68. En relación con el proceso de solicitud de servicios, la descripción que se recoge en el informe de Auditoría Interna de 2016 sigue siendo válida: “Todos los programas principales preparan solicitudes de servicios, especificando el nivel y el tipo de asistencia solicitado de las distintas oficinas de la Secretaría [...]. Los factores determinantes de los costos proceden de la Fiscalía y las Salas e indirectamente de la Secretaría (mediante las solicitudes de servicios) e incluyen el número de investigaciones y juicios, así como de otras actividades, concediéndose prioridad a los juicios. Este examen da lugar al llamado “paquete básico” que sirve de fundamento para las hipótesis del presupuesto. El examen del paquete básico comienza con las consignaciones presupuestarias del ejercicio anterior, al que se incorporan cambios dependiendo de las previsiones de actividades judiciales”.

69. Las solicitudes de servicio son de dos tipos: las solicitudes de servicio “de otros Programas principales a la Secretaría” y las solicitudes “de la Secretaría a la Secretaría”. El Auditor Externo examinó una copia de una solicitud reciente de cada tipo.

70. La plantilla de solicitud examinada, que procedía de un órgano externo a la Secretaría, era una solicitud de servicio de la Fiscalía dirigida a la Sección de Servicios Generales. Los servicios solicitados se expresan en cantidades físicas y no en cifras (por ej., 850 trayectos en automóvil en La Haya con chófer para el Fiscal, 25 mudanzas de locales del personal de la sección, 300 adquisiciones, etc.), con una indicación del nivel estándar de satisfacción esperado (por ej., el 97% para los trayectos del Fiscal). El Auditor Externo preguntó sobre qué base se había calculado el costo presupuestario de dicha solicitud. La respuesta fue: *“las cifras que figuran en la solicitud sirven de indicación del nivel de solicitudes previstas de la Fiscalía y de otras partes de la Corte. Más que para efectuar los cálculos sobre la base “presupuesto cero” para el proyecto de presupuesto, las solicitudes de servicio se utilizan para prever aumentos o disminuciones importantes de los servicios esperados con respecto al año anterior. De este modo, las solicitudes pueden ajustarse o mantenerse al mismo ritmo”*.

71. La plantilla interna de la Secretaría examinada era una solicitud de presupuesto dirigida por la División de Operaciones Exteriores a la Sección de Servicios Generales. Se habían marcado las casillas correspondientes a los servicios solicitados, pero no daba indicación alguna sobre los volúmenes. El Auditor Externo, que no está convencido de la utilidad de este formulario, preguntó en qué medida la Sección de Servicios Generales o la Sección de Presupuesto podían evaluar en ese caso el presupuesto, dado que se trataba de una solicitud física no cuantificada. La respuesta fue: *“si bien es cierto que las cantidades no siempre se incluyen en las distintas solicitudes de servicios, estas informan de que determinados servicios serán necesarios. Esto permite a la Sección de Servicios Generales calcular el nivel de los servicios necesarios sobre la base de la experiencia previa”*.

72. Se ofrecieron dos respuestas más generales a las preguntas del Auditor Externo sobre la exactitud y el efecto real del procedimiento de solicitud de servicios:

(a) Sobre la exactitud técnica: “no existe una fórmula que vincule directamente las necesidades de servicios y las consignaciones en las plantillas de solicitud de presupuesto. La información se utiliza para estimar la variabilidad de la carga de trabajo y determinar si los servicios pueden prestarse dentro de los límites de la capacidad existente o si se necesitan recursos adicionales”; y

(b) En relación con la repercusión financiera real sobre la solicitud de presupuesto: “Si bien la tramitación de las solicitudes de servicios representa solo una pequeña parte de la labor general de elaboración del presupuesto, no deja de ser una herramienta importante que proporciona a las secciones destinatarias información necesaria para determinar si cuentan o no con la capacidad necesaria para satisfacer las necesidades o si tendrán que solicitar

recursos adicionales. En vista de que las solicitudes de servicios se utilizan principalmente para gastos no relacionados con el personal, la proporción global del presupuesto que suponen es relativamente pequeña en comparación con la correspondiente a los recursos de personal”.

73. El Auditor Externo considera que la actual práctica de basar las propuestas de presupuesto no relacionado con el personal en consignaciones presupuestarias actualizadas mediante solicitudes de servicio conduce a aumentos progresivos que podrían, con el tiempo, dar lugar a derivas no detectadas.

74. Durante la fase de aprobación, la Secretaría formuló la siguiente observación: “El proceso presupuestario de la Corte ya ha incorporado elementos de presupuestación con base “presupuesto cero”, que se aplican a muchas de sus necesidades de recursos. Por ejemplo, en lo referente a los gastos de personal, todos los puestos temporales se someten a una aprobación cada año y deben justificarse plenamente en todas las propuestas de presupuesto, incluso si el puesto en cuestión fue aprobado en el ejercicio anterior. Lo mismo sucede con determinados gastos no relacionados con el personal, como los gastos de viaje, los servicios por contrata o el equipo, que son examinados anualmente por el Comité y deben ser justificados por la Corte sobre la base de las necesidades definidas para el ejercicio siguiente, sin utilizar como base el nivel de presupuesto previamente aprobado”.

75. Durante la fase de comprobación, la Fiscalía formuló por su parte las siguientes observaciones:

(a) "Durante la entrevista, el Director principal de la Fiscalía explicó la manera en que creaban y examinaban las solicitudes de servicio, tanto internamente en la Fiscalía como con sus homólogos de la Secretaría. Considera que, si bien puede decirse que en el pasado la comunicación entre los órganos distaba mucho de ser óptima, en el ejercicio de elaboración de presupuestos recientes se ha mejorado considerablemente el proceso de las solicitudes de servicio;

(b) El Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto convino en comunicar las cifras reales de años anteriores sobre la elaboración de las diferentes propuestas con el fin de proceder a los ajustes necesarios antes de la siguiente presentación de los documentos, extrapolar las tendencias y examinar la demanda en cada esfera de servicio. El Grupo de Trabajo de La Haya considera que los ajustes no suponen ningún aumento. Por ejemplo, el número de posibles testigos que prestan declaración ante la Corte durante los juicios se ha revisado en diferentes ocasiones, sobre la base de la experiencia anterior y de la evolución del juicio en cuestión. Lo mismo ocurre con las medidas de protección solicitadas en cada situación; y

(c) Asimismo, las solicitudes de apoyo en los países (por ej., espacio de oficinas y estaciones de trabajo, disponibilidad de vehículos y choferes y tipo de personal de la Fiscalía que se acogerá) se calculan cada año en función de las necesidades específicas previstas para las operaciones que se realizarán en el próximo ejercicio presupuestario. Para el proyecto de presupuesto por programas de 2020, se distribuyó una plantilla en blanco a los equipos de investigación para que la completaran con sus propuestas de presupuesto. El jefe de la Sección de Planificación y Operaciones y el Director principal examinaron y modificaron las propuestas antes de presentar las solicitudes de servicio a la Secretaría”.

76. El Auditor Externo toma debida nota de las explicaciones adicionales proporcionadas por la Secretaría y el Fiscal, aunque observa que cada nuevo proyecto de presupuesto anual es, en general, el resultado del ajuste de las consignaciones del ejercicio anterior basado en elementos que rara vez se cuantifican, lo que equivale a aplicar un método que adiciona más de lo que sustrae, y cuya lógica es producir un proyecto de presupuesto en aumento constante, independientemente de la carga de trabajo real del Tribunal.

Conclusión: El proceso de solicitud de servicios posibilita la actualización pragmática de las consignaciones de ejercicios anteriores en el marco de la elaboración del proyecto de presupuesto. Sin embargo, su exactitud y alcance son limitados. Este enfoque debería combinarse con el examen de cada una de las consignaciones y no solo de su variación.

Recomendación N°2 (prioridad 1): El Auditor Externo recomienda que, al elaborar los documentos presupuestarios anuales, la Corte:

- (a) siga procediendo, en el marco del proceso de solicitud de servicios, no solo a los ajustes progresivos de los niveles actuales de las consignaciones con respecto al ejercicio anterior, sino que también,
- (b) en el marco de un enfoque global "presupuesto cero", cuestione la naturaleza de cada una de esas consignaciones presupuestarias, con el fin de evitar su deriva gradual.

2. Ahorros y eficiencias

(a) Método

77. En su decimoquinto período de sesiones, celebrado en noviembre de 2016, la Asamblea de los Estados Partes solicitó que los aumentos presupuestarios se propusieran únicamente después de que se hubieran tomado todas las medidas posibles para financiarlos mediante "ahorros y eficiencias", es decir, reducciones de costos directos o indirectos. Los ahorros y las eficiencias se han convertido en los últimos años en una parte importante de las consultas entre la Corte y el Comité de Presupuesto y Finanzas durante el proceso de elaboración del presupuesto.

78. A primera vista, este enfoque podría percibirse como equivalente al objetivo presupuestario de crecimiento real cero que comúnmente persiguen otras organizaciones de las Naciones Unidas: suponiendo que todos los aumentos de presupuesto se financian mediante mejoras de la eficiencia o ahorros, las únicas variables presupuestarias de un año para otro serían la tasa de inflación y los aumentos salariales correspondientes del régimen común de las Naciones Unidas.

79. Ahora bien, ese no es el caso en la Corte, por tres razones:

- (a) Las nuevas propuestas de presupuesto no siempre se financian mediante "ahorros y eficiencias";
- (b) En algunos casos, los ahorros y las eficiencias no son reducciones reales de los gastos, sino simplemente gastos virtuales que se presentan como evitados, y no tienen consecuencias materiales en la base de referencia actual del presupuesto; y
- (c) El método de "ahorros y eficiencias" no es directamente aplicable a los gastos de personal (salvo en el caso excepcional de las reducciones de personal), que representan aproximadamente las tres cuartas partes del presupuesto total de la Corte.

80. El método consistente en utilizar los ahorros y las eficiencias para financiar los aumentos del presupuesto se aplicó por primera vez en el presupuesto por programas de 2018. En ese presupuesto se distinguía entre cuatro fuentes de ahorro: mejora de los procesos, tecnología, horas trabajadas y recursos de formación.

81. Tomando como base esa distinción, en el anexo X del presupuesto aprobado para 2018 se indican los ahorros y las mejoras de la eficiencia realizados en 2017 y previstos para 2018, que se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 5: Ahorros y mejoras de la eficiencia en 2017 y 2018 (en miles de euros)

	<i>Logrados en 2017</i>	<i>Esperados en 2018</i>
Mejora de los procesos	1.646,7	1.985,6
Tecnología	82,4	98,2
Horas trabajadas de los funcionarios	312,1	372,2
Recursos de formación	84,4	134,4
Total	2.125,6	2.590,4

Fuente: Corte Penal Internacional.

82. En abril de 2018, el Comité decidió cambiar de enfoque. Así pues, se adoptó una nueva distinción que reemplazó a la anterior, con cuatro tipos de ahorros y eficiencias: ahorros, mejoras de la eficiencia, reducciones de gastos no recurrentes y reducciones adicionales de gastos, y se agregó una nueva columna al anexo, que muestra su repercusión (o ausencia de repercusión) en la línea de base del presupuesto. En el Anexo XI del presupuesto aprobado de 2019 figuran las siguientes cifras.

Cuadro 6: Ahorros y mejoras de la eficiencia en 2018 y 2019 (en miles de euros)

	2018	Repercusión en el nivel de referencia en 2019	Gastos evitados en 2019 (que mantienen constante el nivel de referencia)
Ahorros	516,2	726,5	162,0
Mejoras de la eficiencia	111,6	-	243,9
Gastos no recurrentes	-	407,7	-
Reducciones adicionales de gastos	-	2243,7	-
Total	627,8	3377,9	405,9

Fuente: Corte Penal Internacional.

83. A fin de contar con una estimación más precisa de la repercusión de la política en materia de ahorros y eficiencias, recientemente adoptada, el Auditor Externo pidió a la División de Servicios Administrativos que facilitara las cifras que se indican en el cuadro siguiente:

Cuadro 7: Repercusión de la política en materia de ahorros y eficiencias en 2017-2019 (en miles de euros)

Año	Órgano	Presupuesto	Nuevos recursos	Gastos no recurrentes	Reducciones adicionales de gastos	Ahorros y eficiencias total
2017	Judicatura	12.536,0	105,4	n.d.	n.d.	28,6
	Fiscalía	43.974,2	1.740,5	n.d.	n.d.	367,7
	Secretaría	76.632,6	3.873,4	n.d.	n.d.	1.724,7
	Total	134.142,8	5.719,3	n.d.	n.d.	2.121,0
2018	Judicatura	12.712,0	176,0	n.d.	n.d.	18,0
	Fiscalía	45.991,8	1.017,6	n.d.	n.d.	426,2
	Secretaría	77.142,5	509,9	n.d.	n.d.	2.091,6
	Total	135.846,3	1.703,5	n.d.	n.d.	2.535,8
2019	Judicatura	12.107,6	(604,4)	369,4	-	369,4
	Fiscalía	46.802,5	810,7	-	-	300,5
	Secretaría	76.651,2	(491,3)	18,3	2.243,7	2.686,0
	Total	135.561,3	(285,0)	387,7	2.243,7	3.355,9

Fuente: Corte Penal Internacional.

84. En el cuadro *supra*, los "nuevos recursos" se definen como la diferencia entre los presupuestos aprobados de dos ejercicios consecutivos. Los "gastos no recurrentes" se utilizan principalmente como indicador para determinar la base presupuestaria de referencia comparativa entre dos ejercicios.¹⁵

¹⁵ Aunque algunos gastos recurrentes pueden ser gastos fijos, las nociones de gastos "recurrentes" y "fijos" no son idénticas. El único ámbito en el que se aplican gastos fijos/semifijos/variables en la Corte es el de la informática (en el que se denominan, respectivamente, gastos de funcionamiento, de crecimiento y de transformación). Aparte de

85. En general, la relación, por una parte, entre las eficiencias y los ahorros y, por otra parte, los presupuestos aprobados, ha ido aumentando con el tiempo (1,65 por ciento en 2017, 1,87 por ciento en 2018 y 2,19 por ciento en 2019). Lo lógico hubiera sido que se produjera la situación inversa: respondiendo a una pregunta del Auditor Externo sobre la petición del Comité de que se definieran objetivos de eficiencia para toda la Corte, esta señaló: *“las mejoras de la eficiencia están sujetas a la ley de los rendimientos decrecientes. Con el tiempo, ya no habrá cabida para nuevas mejoras de la eficiencia”*. Por consiguiente, el hecho de que las cifras hayan aumentado en los últimos tres años podría significar que los esfuerzos iniciales por lograr eficiencias/ahorros fueron insuficientes¹⁶ y dejaron mucho margen para más eficiencias/ahorros, o que una parte de los ahorros/eficiencias notificados eran artificiales, formales o virtuales y podían conseguirse en cualquier momento. Dado que la Corte afirmó, en la misma respuesta, que ni siquiera había margen para el objetivo de eficiencia del 1% propuesto para toda la Corte *“excepto en las secciones con grandes presupuestos no relacionados con el personal”*, esta última explicación parece ser la más plausible.

86. Los ahorros y mejoras de la eficiencia pueden superar los aumentos del presupuesto: para los tres órganos, los ahorros y mejoras de la eficiencia representaban el 37% del aumento del presupuesto en 2017, casi el 150% en 2018 y en 2019, aunque los "nuevos recursos" (es decir, los aumentos de las consignaciones) se presentan como ligeramente negativos: se estima que casi 3 millones de euros se financiaron mediante ahorros y mejoras de la eficiencia.

(b) *El proceso de “ahorros y mejoras de la eficiencia”*

87. Cada Sección determina los ahorros y las mejoras de la eficiencia que puede lograr y los presenta a su director para su aprobación. La Sección de Presupuesto verifica el importe de los ahorros o eficiencias aprobados.

88. La determinación de los ahorros y las mejoras de eficiencia por las secciones es un proceso permanente. Los facilitadores inter-órgano celebran cada año un taller en el que incitan a todas las secciones a definir nuevos ahorros y mejoras de eficiencia. El último taller tuvo lugar en febrero de 2019.

89. Las propuestas de presupuesto introducidas por cada sección en la aplicación BPS durante la preparación del presupuesto anual no hacen referencia a los ahorros y las mejoras de eficiencia aprobados: cuando tienen repercusiones en el nivel de referencia, la propuesta de presupuesto se reduce directamente en consecuencia.

90. Incluso cuando se han logrado ahorros, podrían surgir nuevas necesidades que dieran lugar a un aumento neto del presupuesto.

(c) *Pruebas detalladas sobre una muestra de 10 medidas de ahorro y aumento de la eficiencia (presupuesto de 2019)*

91. Tras el examen realizado por la Sección de Presupuesto, los directores a veces modifican los ahorros definidos por sus secciones. Por ejemplo, la reducción de los gastos de viaje debido a la prestación de declaración de los testigos en las oficinas de país en lugar de la Sede fue aprobada por 85.300 euros en 2018 y 2019, mientras que las propuestas iniciales habían alcanzado ahorros de 112.500 euros en 2018 y 215.200 euros en 2019. Uno de los "gastos evitados en 2019", resultante de una renegociación de las licencias SAP, fue aprobado por un importe de gastos evitados de sólo 102.000 euros para mantenimiento, mientras que la sección había propuesto un "gasto evitado de 692.300 euros" para las licencias durante la vigencia del contrato, que cubría más años, no solo 2019.

ese caso concreto, la Corte no se refiere a ningún tipo de gasto fijo/variable en el marco de la planificación del presupuesto ni dispone de ninguna herramienta para evaluarlos en toda la Corte.

¹⁶ El Auditor Externo señaló que, en algunos casos, los ahorros propuestos por las secciones que afectaban al nivel de referencia no habían sido aprobados por los directores, con el fin de evitar reducciones significativas de las consignaciones de su división.

92. A la inversa, el riesgo de sobreestimación de los ahorros y las eficiencias aprobados que afectan al nivel de referencia del presupuesto es bajo. Esta podría ser también la razón por la que en los últimos tres años la ley del rendimiento decreciente no se aplica.

93. En algunos casos, los documentos justificativos de los ahorros y las mejoras de eficiencia aprobadas no son claros ni completos. Por ejemplo, las mejoras de la eficiencia de 14.800 de euros en 2018 y 2019 conseguidas gracias a la nueva funcionalidad incorporada al sistema de solicitud en línea del Portal de planificación y control financiero, o la mejora de la eficiencia de 126.000 de euros conseguida en 2019 gracias al nuevo Sistema de Información de Gestión, no se fundamentan en argumentos precisos. Como lo indica la Fiscalía en sus comentarios sobre el proyecto de informe, hay plantillas estándar que no todos utilizan de manera uniforme, lo que “puede dar lugar a zonas grises y podría mejorarse”.

94. Los resultados y las cifras que se mencionan en el anexo del proyecto de presupuesto sobre los ahorros y las eficiencias son de naturaleza muy diferente:

(a) Los “ahorros que han tenido una repercusión en el nivel de referencia del presupuesto en 2019” (726.500 euros) son los únicos ahorros “auténticos”;

(b) Los ahorros definidos como “gastos evitados en 2019 (que mantienen el nivel de referencia)”, a saber, 162.000 euros, corresponden a decisiones de gestión “normales” (la renegociación de contratos con SAP, la implantación de un nuevo sistema de almacenamiento de archivos, la transferencia de la formación del personal de la Sede a las oficinas de país, etc., son cuestiones de gestión habituales). Informar a los directores sobre esas iniciativas puede ser una forma de destacar internamente los esfuerzos realizados por aplicar buenas prácticas, pero no tiene mucho sentido presentar las medidas de gestión corriente como “ahorros” en un proyecto de presupuesto a los Estados Partes;

(c) Lo mismo puede decirse de las mejoras de la eficiencia definidas como “gastos evitados en 2019 (que mantienen el nivel de referencia)”, que ascienden a 243.900 euros y corresponden en casi todos los casos al desarrollo de aplicaciones informáticas que permiten reducir las horas de trabajo dedicadas a determinadas tareas. En este ámbito, las únicas mejoras de la eficacia que cabría mencionar son las que permiten una reducción del personal;

(d) Las “reducciones de gastos no recurrentes” (407.700 euros) corresponden a las consignaciones del ejercicio anterior que ya no son necesarias en el proyecto de presupuesto para 2019 por diversas razones. Por ejemplo, en 2018 se eligieron nuevos magistrados, lo que supuso gastos no recurrentes por un importe de 310.000 euros, que ya no se reproducirán en 2019. Ese dato no debe presentarse como una reducción de costos real resultante de esfuerzos de cualquier tipo;

(e) La mayor parte de las “reducciones adicionales de gastos” (2.243.700 euros) se deben a una disminución prevista de las actividades. En 2019, por ejemplo, la Sección de Víctimas y Testigos prevé una reducción del número de testigos que se benefician de protección, que disminuirá el nivel de referencia en 109.400 euros, y la Sección de Servicios Lingüísticos señala que los fondos necesarios para pagar a los intérpretes que trabajan en las audiencias en la Sede o en las oficinas de país disminuirán en 185.800 euros en 2019. Estos datos no corresponden tampoco a ahorros genuinos; y

(f) Se podría considerar que la mayor reducción de gastos expuesta en el anexo XI, a saber, una disminución de 1.717.400 euros de gastos generales de funcionamiento de la Sección de Víctimas y Testigos es más una mejora de la eficiencia que un ahorro. Según los documentos justificativos, la reducción se debe principalmente al proyecto ReVision que dio lugar a un aumento de categoría de los jefes de las oficinas de país, compensado por una mejor cooperación entre la Sede y las oficinas de país, lo que permitió reducir el número de misiones.

95. Las conclusiones y recomendaciones del Auditor Externo sobre los ahorros y las mejoras de la eficiencia (véase más adelante) dieron lugar al siguiente comentario de la Fiscalía, que reproducimos en su totalidad:

(a) *“Se acogerá siempre con agrado la presencia de un alto directivo de órgano en un taller entre órganos; ello pone de relieve también la importancia de ese ejercicio para la Corte. Sin embargo, el fondo del ejercicio también es importante. La Corte ha creado un*

grupo de trabajo inter-órgano con un comité encargado de llevar a cabo ese proceso cada año;

(b) *Se han elaborado modelos normalizados que se utilizan en toda la Corte. En el sitio de la intranet, los administradores y el personal pueden encontrar la lista de las medidas de eficiencia y ahorro que ya se han puesto en aplicación y las directrices destinadas a distinguir lo que se considera un ahorro y lo que es una mejora de la eficiencia;*

(c) *Se ha debatido y acordado la definición de los diferentes tipos de ahorros y las mejoras de la eficiencia con el Comité de Presupuesto y Finanzas durante los talleres celebrados en ocasión de los períodos de sesiones del Comité de Presupuesto y Finanzas. Los responsables de la Corte han determinado ahorros y eficiencias con sujeción a las directrices y definiciones acordadas;*

(d) *Los jefes de órgano ya han adoptado el enfoque de la mejora continua. Este enfoque se ha adoptado y aplicado a través del Grupo de trabajo inter-órgano sobre ahorros y eficiencias. El enfoque "descendente" mencionado por el Tribunal de Cuentas recuerda el "objetivo" que han evocado algunos Estados;*

(e) *Como se ha discutido en varias ocasiones con el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Grupo de Trabajo de La Haya, el nivel de ahorros y eficiencias que se puede lograr depende en gran medida de las actividades realizadas por cada órgano con arreglo a su mandato respectivo. Se están examinando los procesos en lo que se refiere a la participación del personal. Se pueden lograr mejoras de la eficiencia más que ahorros. Todos los órganos trabajan en esta dirección;*

(f) *Suele ser más fácil determinar ahorros en la adquisición de bienes y servicios. Al ser responsabilidad de la Secretaría, este ámbito se incluye en su presupuesto. Como dijo el Secretario en su presentación del Plan Estratégico de la Secretaría, el examen de los procesos pondrá de relieve el grado en que las esferas afectadas pueden ser mejoradas. Sería prematuro fijar cualquier objetivo antes de que finalice el ejercicio;*

(g) *Por último, aunque no por ello menos importante, en muchos organismos de las Naciones Unidas se han examinado recientemente planes de contingencia para la reducción del personal como consecuencia de la consolidación o reducción de las actividades. Los tribunales internacionales ad hoc, como el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, han sido objeto de un proceso de reducción que ha dado lugar a la creación del Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales (MICT). La razón de ello es que se ha completado el mandato de esos tribunales;*

(h) *La Corte Penal Internacional es un tribunal permanente. Está al principio de su vida, no al final de su ciclo. Las situaciones y las causas que exigen la intervención de la Corte son numerosos y su número no disminuye. En el marco del proceso presupuestario y en cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea, los órganos de la Corte examinan constantemente la posible adopción de medidas para responder a las necesidades emergentes dentro de los límites de los recursos existentes antes de solicitar fondos adicionales;*

(i) *Una vez finalizadas las actividades, los recursos son asignados a otras tareas. En algunos casos, se suspenden. Por ejemplo, cuando el caso de la República Democrática del Congo llegó a la fase de enjuiciamiento, se rescindieron los contratos de asistencia temporaria general del equipo lingüístico en relación con esa situación. Se pueden observar casos similares en la Secretaría; y*

(j) *En conclusión, al examinar las hipótesis para el próximo presupuesto, si el efecto neto de las actividades relacionadas con situaciones y causas nuevas en comparación con las actividades relacionadas con situaciones y causas terminadas conlleva una disminución del nivel de recursos, los jefes de órgano podrían contemplar la adopción de medidas para reducir los niveles de personal. Esto no se ha hecho hasta ahora. Sin embargo, gracias al Estatuto y Reglamento del Personal y a su marco reglamentario más amplio, la Corte dispone de los instrumentos necesarios para hacer frente a una situación en la que puede ser necesaria una reducción de personal. Dada la realidad actual de la Corte, la reducción de personal no es -y no debería ser- el objetivo principal del ejercicio de ahorro".*

Conclusión:

(a) El proceso para la consecución de ahorros y mejoras de la eficiencia es un enfoque “ascendente” limitado a los gastos no relacionados con el personal, en virtud del cual se invita a las secciones a tratar de lograr ahorros y eficiencias de forma permanente. La Sección de Presupuesto organiza un taller anual para revitalizar el proceso;

(b) La documentación justificativa de los ahorros y las mejoras de la eficiencia aprobados no siempre es clara y completa;

(c) El anexo XI del presupuesto de 2019 se basaba en una mejor clasificación de los ahorros y las mejoras de la eficiencia en comparación con el presupuesto anterior. Sin embargo, solo los ahorros que afectan al nivel de referencia del presupuesto parecen tener un valor informativo presupuestario real; y

(d) Por lo general, los ahorros y las mejoras de la eficiencia no se traducen en reducciones de personal; y

Recomendación N°3 (prioridad 2): En relación con los ahorros y las mejoras de la eficiencia, el Auditor Externo recomienda que:

(a) El taller anual sobre ahorros y eficiencias sea presidido por el Secretario;

(b) Se utilicen más ampliamente plantillas normalizadas para sustentar los ahorros y las mejoras de eficiencia propuestos y aprobados en las que se indiquen el nivel de referencia, las sumas ahorradas propuestas y aprobadas y el origen y la naturaleza exactos de los ahorros (reducción de los gastos existentes o posibles gastos evitados);

(c) En el anexo del proyecto de presupuesto dedicado a los ahorros y las mejoras de la eficiencia solo se haga referencia a los que se derivan de verdaderas iniciativas de gestión y tienen una repercusión efectiva con respecto al presupuesto anterior; y

(d) Se conciba y ponga en marcha cada año un enfoque descendente simétrico a nivel de los jefes de órgano y que dé lugar a un cuestionamiento de las propuestas procedentes de los niveles inferiores (divisiones y secciones) con el fin de limitar el personal.

C. Proyecto de presupuesto de gastos de personal

96. Por lo que se refiere a las consignaciones presupuestarias propuestas para el ejercicio siguiente, la política en materia de ahorros y eficiencias y el proceso de solicitudes de servicio comparten una característica común: no tienen prácticamente ninguna repercusión en el nivel de la plantilla de personal de la Corte.

97. La elaboración del proyecto de presupuesto para gastos de personal se basa en un proceso muy diferente.

1. Personal previsto en el presupuesto

98. Aunque no forma parte del sistema de las Naciones Unidas, la Corte decidió desde su creación participar en la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (decisión ICC-ASP/1/Dec.3, de 9 de septiembre de 2002). Una de las condiciones para que una organización pueda afiliarse a ese fondo es que aplique el régimen común de sueldos, prestaciones y beneficios de las Naciones Unidas.

99. En el régimen común de las Naciones Unidas, los cálculos del presupuesto de personal no se basan en la plantilla y la nómina reales, sino en la plantilla presupuestada (es decir, un número predeterminado de puestos relacionados con funciones y categorías definidas), a los que se aplican los gastos estándar de las Naciones Unidas.

100. Según estas normas comunes, el personal presupuestado en todas las organizaciones de las Naciones Unidas se divide en dos grupos: los puestos de plantilla y los puestos de asistencia temporaria general¹⁷.

101. A finales de abril o principios de mayo, se invita a cada sección a introducir en el programa BPS sus propuestas de personal para ambos grupos y a preparar, utilizando las plantillas disponibles en un sitio SharePoint específico, los comentarios que justifiquen la evolución o renovación de las cifras del personal. Estas propuestas y textos descriptivos son examinados y modificados por los directores y jefes de cada órgano, con objeto de que el Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto y el Consejo de Coordinación puedan tener una visión completa de los "factores impulsores y las cifras" a finales de junio.

102. En lo referente a los puestos de plantilla, se aplica una herramienta presupuestaria estándar de las Naciones Unidas para evitar que se presupueste en exceso cuando se espera que varios puestos queden vacantes durante el año. En lugar de examinar cada puesto individualmente, se aplica una reducción global a todos los puestos en función del número total de puestos vacantes previstos el año siguiente, teniendo en cuenta las tendencias pasadas. Todos los puestos de plantilla son actualizados sobre la base de la tasa de vacantes estimada que se ha definido para cada uno de los Programas principales al comienzo del ejercicio presupuestario.

103. Dado que la reducción global correspondiente a la tasa de vacantes en el presupuesto se aplica al total de la plantilla presupuestada, la repercusión financiera de cada vacante durante el año siempre será diferente de la prevista en el presupuesto: si se cubren los puestos del cuadro orgánico y la proporción de puestos vacantes de la categoría SG-OC¹⁸ es superior a la prevista en el presupuesto, los ahorros reales derivados de esos puestos serán automáticamente inferiores a la cifra prevista en el presupuesto (lo que da lugar a una subpresupuestación). La tasa de vacantes es una herramienta presupuestaria de alto nivel y no una previsión precisa, lo que plantea un cierto grado de riesgo de sobrepresupuestación o subpresupuestación.

104. Si bien esta herramienta constituye una buena práctica presupuestaria que permite evitar un proceso que conduciría automáticamente a una sobrepresupuestación de los puestos de plantilla, podría ser conceptualmente difícil de entender para los interesados externos: reducir la tasa de vacantes del ejercicio anterior a fin de reflejar un número inferior de puestos vacantes resultantes de los esfuerzos por mejorar la contratación, da lugar a un aumento significativo del presupuesto. Sin embargo, el Comité y la Asamblea serían favorables a utilizar esa herramienta si contribuyera a reducir y no aumentar el presupuesto.

105. El año 2018 es el año más reciente para el que se disponía de una comparación entre las tasas de vacantes presupuestadas y las reales en el momento de la auditoría. En el cuadro siguiente se indica la repercusión presupuestaria de las subestimaciones o sobreestimaciones de cada programa para el año en curso. Pone de manifiesto que, globalmente, las sobreestimaciones de la tasa de vacantes superaron las subestimaciones, lo que dio lugar a una subpresupuestación global de unos 928.000 euros, es decir, el 1,07% del presupuesto de personal aprobado para toda la Corte. Las mayores discrepancias se observan en los órganos pequeños (SAEP, SFFV y el MSI¹⁹), para los que un número limitado de vacantes imprevistas puede tener un efecto importante en la tasa de vacantes y, por ende, en el propio presupuesto del Programa.

¹⁷ El presupuesto de gastos de personal también incluye las horas extraordinarias y la asistencia temporaria general para las reuniones – el total de gastos para 2019 (1,2 millones de euros) no se tiene en cuenta en las etapas siguientes.

¹⁸ Servicios generales – Otras categorías

¹⁹ Secretaría de la Asamblea de los Estados Partes; Secretaría del Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas; Mecanismo de Supervisión Independiente.

Cuadro 8: Efecto de las diferencias entre las tasas de vacantes presupuestadas y reales en 2018 (en miles de euros)

PP		Tasas de vacantes presupuestadas	Tasas de vacantes reales	Efecto presupuestario	Presupuesto de personal aprobado
PP-I	Judicatura	5,0	5,7	(41,2)	5.594,9
PP-II	Fiscalía	8,0	6,3	589,4	31.897,1
PP-III	Secretaría	10,0	8,4	826,1	46.465,9
PP-IV	SAEP	10,0	0,0	104,8	943,2
PP-VI	SFFV	10,0	44,4	(429,6)	1.124,0
PP-VII-5	MSI	0,0	25,0	(121,4)	485,4
PP-VII-6	Oficina de Auditoría Interna	0,0	0,0	-	531,5
				928,1	87.042,0

Fuente: Corte Penal Internacional.

106. El Auditor Externo solicitó una serie completa de tasas de vacantes previstas y actuales desde 2003, junto con su repercusión presupuestaria. Sin embargo, la División de Servicios Administrativos solo pudo facilitar datos a partir de 2009.

107. Las cifras facilitadas indican que durante el período 2009-2018, el efecto de la diferencia entre la tasa de vacantes prevista y la real representó globalmente entre el -11,32% (en 2016) y el +1,27% (en 2009) de los presupuestos de personal aprobados para toda la Corte.

108. En el período 2015-2016 (implantación de la iniciativa de *ReVision*), las previsiones de la Secretaría en relación con la tasa de vacantes fueron enormemente subestimadas (alrededor de -13,9% en 2015 y -12,0% en 2016), que fue el principal factor que causó un efecto global del -10,01% en 2015 y 11,32% en 2016 en el presupuesto de personal aprobado para toda la Corte. Por consiguiente, el presupuesto aprobado para los puestos de plantilla se sobrestimó, dando lugar a un excedente de consignaciones presupuestarias para el personal de 6,6 millones de euros y 8,4 millones de euros, respectivamente, es decir, el 5,2% y el 6,2% de los gastos reales de la Corte para esos mismos años.

109. En todos los demás años, la diferencia global entre la tasa de vacantes prevista y la real representó entre el -1,14% (2013) y el +1,27% (2009) de los presupuestos de personal aprobados, lo que representó en términos absolutos, respectivamente, solo el 0,06% y el 0,07% de los gastos reales de toda la Corte.

110. En el caso de *ReVision*, el efecto fue una sobrepresupuestación de puestos de plantilla durante dos ejercicios consecutivos. Esto no tuvo ningún efecto en la tasa de ejecución de los presupuestos aprobados: la tasa de ejecución fue del 96,7% en 2014, el 97,1% en 2015, el 97,3% en 2016 y el 99,4% en 2017. Esto demuestra que una importante sobrepresupuestación de presupuestos de puestos de plantilla no afecta necesariamente a la tasa global de ejecución del presupuesto porque, en un caso determinado, las consignaciones "ahorradas" en puestos de plantilla se utilizaron para la contratación de puestos de asistencia temporaria general "no aprobados" y nombramientos de corta duración.

Conclusión: El proyecto de presupuesto de personal se basa en la adición de una serie de puestos de plantilla (ajustados en función de una tasa de vacantes) y de puestos de asistencia temporaria general aprobados. Cada puesto corresponde a una función y una categoría, por lo que, en ambos casos, pueden aplicarse los costos estándar de las Naciones Unidas.

Los presupuestos de personal aprobados para cada Programa principal no implican que la dotación de personal real deba coincidir con los puestos presupuestados autorizados: solo implica que los gastos de personal deben mantenerse dentro de los límites de las consignaciones de personal y que el número máximo de funcionarios con un contrato de

trabajo permanente o temporario aprobado no debe superar el número de puestos de trabajo autorizados.

Dentro de esos límites, la Corte tiene amplia flexibilidad para gestionar, de conformidad con el Reglamento del Personal, el nivel real de la plantilla. En particular, cuando una parte de los puestos de plantilla o de los puestos de asistencia temporaria general aprobados permanecen vacantes, este sistema permite contratar personal para puestos de asistencia temporaria general “no aprobados” y nombramientos de corta duración con categorías inferiores o contratos más cortos, ya que estas dos categorías no figuran como tales en el presupuesto.

2. Elaboración del proyecto de presupuesto de personal

111. El número de puestos presupuestados aprobados por la Corte han venido aumentando regularmente desde 2003. Se observaron períodos sin crecimiento, en particular de puestos de plantilla. Durante cinco años, entre 2010 y 2014, el número de puestos de plantilla permaneció prácticamente invariable. Además, no ha habido un aumento significativo del número de puestos de plantilla en los últimos tres años. Ahora bien, si se tiene en cuenta al personal de asistencia temporaria general, la situación es muy diferente. Las cifras que permiten una auténtica comparación (expresadas en equivalentes a tiempo completo, para los contratos temporales) solo están disponibles desde 2009. En el cuadro siguiente las cifras se expresan en equivalente tiempo completo (los puestos de plantilla son siempre a tiempo completo, por lo que este concepto solo se aplica a los puestos de asistencia temporaria general):

Cuadro 9: Presupuesto de personal en el período 2009-2019

<i>Ejercicio</i>	<i>Puestos de plantilla</i>	<i>Asistencia temporaria general (equivalente tiempo completo)</i>	<i>Total</i>
2009	744	112	856
2010	768	101	869
2011	766	127	893
2012	766	140	906
2013	766	131	897
2014	768	192	960
2015	790	237	1.027
2016	900	202	1.102
2017	970	163	1.133
2018	972	152	1.124
2019	973	186	1.159

Fuente: Corte Penal Internacional.

112. Al examinar los Cuadros 3 y 4 se podría pensar que el volumen de trabajo de la Corte alcanzó un nivel relativamente estable en torno a 2012, tras el aumento continuo observado desde 2003. Sin embargo, el Cuadro 9 *supra* muestra que la plantilla total presupuestada continuó creciendo a un ritmo significativo (+20,0% de 2009 a 2015, y +12,8% de 2014 a 2019).

113. Sin embargo, la Corte considera que sería incorrecto afirmar que la Corte alcanzó un "nivel estable" en torno a 2012, e indica que "*en ese momento, todavía no se habían producido algunos cambios significativos. La Corte aún no había concluido todo el ciclo judicial, incluidas las reparaciones. Esto no tendría lugar sino varios años más tarde. La Corte tampoco se había trasladado todavía a los nuevos locales (permanentes), que suponen costos más elevados (mientras que en los locales anteriores los costos eran más bajos ya que además se compartían con Eurojust). La Corte tampoco había empezado realmente a hacer frente a sus principales carencias a largo plazo, como la estrategia quinquenal de tecnología*

y gestión de la información, que entrañó costos significativos y se concretaría varios años más tarde.”

114. El Auditor Externo señala que esta observación se refiere principalmente a los gastos no relacionados con el personal: los nuevos locales y las inversiones en tecnología de la información conllevan un aumento de gastos, no de personal, por lo que su observación sigue siendo válida.

115. Durante ese último período (2015-2019), el principal aumento de personal se registró en la Fiscalía (+15,9%), mientras que el presupuesto de personal de la Judicatura disminuyó en un 4,7%, y el de la Secretaría aumentó en un 13,1%.

116. El proceso de elaboración del proyecto de presupuesto de personal comprende las siguientes etapas:

(a) Tomando como base de su plantilla existente, cada sección ajusta su personal en caso de aumento previsto del volumen de trabajo. Si se prevé una disminución de la carga de trabajo, el Auditor Externo observó, por vía de las entrevistas a nivel de sección y dirección, que había una gran reticencia a reducir la plantilla, por temor a que algunas necesidades imprevistas pudieran invertir la tendencia;

(b) Las propuestas de las secciones deben ser aprobadas o modificadas por los directores. Este proceso de aprobación está incluido en el programa BPS y en las plantillas descriptivas de SharePoint. El sistema calcula automáticamente los gastos, tomando como referencia los costos estándar de las Naciones Unidas, que abarcan los sueldos y los "gastos comunes de personal" (es decir, subsidios de educación, primas de repatriación, entre otros);

(c) El Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto, presidido por el Secretario, puede cuestionar y ajustar directamente las propuestas procedentes de las secciones de la Secretaría. En cuanto a las propuestas de otros programas principales, el Grupo de Trabajo solo puede proponer, aunque no imponer cambios sustanciales; y

(d) La consolidación de las propuestas corre a cargo de la Sección de Presupuesto y, una vez que son aprobadas por el Consejo de Coordinación, esas propuestas constituyen la base para la elaboración del proyecto de presupuesto por programas que se ultimarán a mediados de julio y se presentará al Comité de Presupuesto y Finanzas y al Grupo de Trabajo de La Haya, que formularán recomendaciones a la Asamblea.

117. En la etapa final del proceso presupuestario, la resolución por la que se aprueba el presupuesto especifica la cuantía total de las consignaciones por Programa principal y se refrenda la plantilla de toda la Corte (puestos de plantilla y puestos de asistencia temporaria general aprobados).

118. Desde la creación de la Corte, el número de puestos aprobados (de plantilla + asistencia temporaria general) y el presupuesto total de personal han aumentado cada año, independientemente de las variaciones del volumen de trabajo, como se puede observar en el cuadro anterior, aunque en los últimos años el ritmo de aumento ha sido considerablemente más lento.

119. Los factores que explican esta tendencia son múltiples:

(a) En el mencionado documento interno titulado “Mensajes comunes de la Corte al Grupo de Trabajo de La Haya”, de fecha 11 de octubre de 2018, en reacción a una recomendación del Comité de reducir el presupuesto de asistencia temporaria general de la Fiscalía para 2019 en 913.700 euros, se afirmaba que “*todos los puestos específicos se justifican en detalle*” y que, en su propuesta, la Corte no disponía de ningún margen de flexibilidad para aplicar la recomendación del Comité;

(b) Si bien la Corte es, en principio, una organización que no ofrece "perspectivas de carrera", el Auditor Externo señaló en su informe anterior sobre recursos humanos (ICC-ASP/17/7) que los datos estadísticos muestran que “*aunque no esté consagrada en los textos jurídicos, la estabilidad en el empleo está, de hecho, prácticamente garantizada para los titulares de puestos de plantilla*”; y

(c) El Auditor Externo también indicó que, tras haber realizado importantes esfuerzos por salir de esta lógica con el fin de reducir el personal, mediante el proceso de *ReVisión*, la Corte perdió todos los primeros procesos presentados ante el TAOIT.²⁰

120. Además de todos esos factores, las entrevistas realizadas en el marco de la presente auditoría mostraron que, para una gran parte de los directores, el personal de la Corte no puede reducirse, aunque disminuya la carga de trabajo. Los argumentos que se suelen citar son:

(a) Es preciso mantener un tamaño mínimo que permita a la Corte hacer frente a su misión y la Corte no ha superado ese tamaño. Este argumento evidentemente recuerda el enfoque del "tamaño básico" (véase el capítulo A). Sin embargo, el Auditor Externo no ha recibido pruebas que confirmen que la Corte no esté, actualmente, por encima de su tamaño "óptimo", en términos de costo y eficacia. Tampoco ha recibido pruebas de lo contrario; y

(b) La Corte considera que, si bien es cierto que la carga de trabajo ha disminuido ligeramente en los últimos años, las situaciones latentes podrían reactivarse o podrían surgir nuevas situaciones. En ambos casos, la Corte desearía mantener intacta su memoria y conservar a su personal experimentado, aunque sea personal de corta duración y a sabiendas que este personal puede utilizarse mientras tanto para realizar otras funciones importantes y necesarias. En cualquier caso, teniendo en cuenta la evolución de la edad media de los funcionarios de la Corte,²¹ muchos de sus "funcionarios experimentados" tendrán que jubilarse en el próximo decenio, de modo que la Corte, en los próximos años, tendrá que hacer frente a una renovación significativa de su personal y, con todo, seguir ocupándose de las causas, independientemente de su antigüedad. Esto significa que la Corte, como cualquier otro tribunal, debería ser capaz de adaptar constantemente su plantilla en ambos sentidos a su carga de trabajo fluctuante.

Conclusión: En relación con el presupuesto de personal:

(a) Para la Corte, una buena gestión implica intentar lograr el "tamaño óptimo"; y

(b) Seguramente hay un "tamaño mínimo" que permitiría a la Corte mantener sus competencias y su capacidad de adaptación a un aumento de la demanda. Si bien en los últimos tiempos el número de empleados ha seguido creciendo, mientras que la carga de trabajo ha ido estancándose, no se ha aportado ninguna prueba auditable que demuestre que el tamaño actual está por encima o por debajo de este mínimo. Esta observación debería incitar a la Corte y a los Estados Miembros a contemplar la posibilidad de elaborar un modelo que permita decidir sobre esta cuestión central del "tamaño mínimo".

121. No obstante, si surgiera la necesidad de adaptarse a una menor carga de trabajo, la importancia de una mayor movilidad interna se plantearía como reto importante:

(a) Teniendo en cuenta la dificultad que representa separarse del personal, la mejor opción es aprovechar las jubilaciones o las licencias voluntarias para adaptar el nivel de personal a la disminución del volumen de trabajo, sin proceder a nuevas contrataciones. Por ejemplo, no se ha previsto reemplazar los puestos de corta duración de la segunda sala de audiencias, que ya no serán necesarios en 2020. Ahora bien, al intentar evitar las contrataciones optimizando la movilidad interna, pueden surgir conflictos de intereses. Se ha señalado a la atención del Auditor Externo el caso de los intérpretes o traductores que han trabajado con los abogados de la defensa y que, por ese motivo, no pudieron asignarse a la Fiscalía;²²

(b) En la actualidad, algunos traslados internos que se consideran idóneos desde el punto de vista profesional deben gestionarse mediante el proceso de contratación definido en el Reglamento del Personal. Este proceso es largo y no ofrece garantías de que al candidato interno en cuestión se le conceda el puesto en vez de a un candidato externo, o incluso en vez

²⁰ Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.

²¹ La Corte cuenta actualmente con 259 funcionarios mayores de 50 años y 106 mayores de 55. Los funcionarios tienen derecho a jubilarse hasta los 65 años.

²² La Fiscalía señala que "en general es al revés. La Fiscalía recurre primero a expertos lingüísticos durante las actividades de investigación. Como entran en contacto con información sensible, no pueden ser utilizados posteriormente por los abogados de la defensa". Sin embargo, el Secretario indicó que no se había topado con un caso de este tipo.

de a otro candidato interno, ya que eso no ayudaría a resolver el problema específico de movilidad interna; y

(c) Se pueden explorar otras opciones, como lo indicó la Secretaría, como el fomento de las licencias temporales o el trabajo a tiempo parcial. En caso necesario, la Corte podría apoyar las salidas voluntarias, lo que generalmente implica aceptar el gasto que suponen las indemnizaciones por separación de servicio y ayudar a los funcionarios en cuestión a encontrar nuevos puestos de trabajo fuera de la Corte.

122. Durante el proceso de validación del presente informe, la Fiscalía hizo la siguiente observación: "La reciente Instrucción Administrativa sobre la clasificación y reclasificación²³ contiene disposiciones para proteger a los titulares que suspenden la prueba de contratación del proceso competitivo para sus puestos reclasificados. Esto responde a la cuestión que se aborda en esta recomendación. Esta cuestión se discutió con el Comité en abril. Según las informaciones de que disponemos, la Sección de Recursos Humanos ya está estudiando la manera de incorporar esas disposiciones en el Estatuto del Personal de la Corte."

Conclusión: La auditoría realizada sobre el actual proceso presupuestario muestra que, si la Corte decidiera disminuir el personal, la ejecución de esa medida seguiría siendo problemática.

Recomendación N°4 (prioridad 1): El Auditor Externo recomienda a la Corte que adapte el Reglamento del Personal de modo que, en los casos en que la evolución del volumen de trabajo hiciera necesaria la reducción del personal en algunos sectores, se ofrezca a los funcionarios afectados, como alternativa a la separación del servicio, la posibilidad de ser contratados con carácter fuertemente prioritario en otros puestos internos vacantes, siempre y cuando sus perfiles se correspondan claramente con las nuevas funciones que habrán de desempeñar.

D. Aprobación del presupuesto

1. Documento del presupuesto

123. El documento del proyecto de presupuesto y el del presupuesto aprobado tienen la misma estructura.

(a) *La estructura cambiante del documento del presupuesto*

124. La Regla 103.1 del Reglamento Financiero puntualiza que es a la Asamblea a la que incumbe definir la forma que debe adoptar el presupuesto, lo que significa que el Reglamento Financiero no especifica la forma en que debe someterse el documento de presupuesto a los Estados Partes para su aprobación.

125. La Regla 103.3 del Reglamento Financiero solo establece criterios mínimos que se han de cumplir en relación con el "Contenido del proyecto de presupuesto por programas", a saber, un marco financiero que describa los recursos por secciones y programas, los ingresos previstos, los proyectos de presupuesto con un texto explicativo, y los cuadros y cifras pertinentes sobre las estimaciones de presupuesto y de puestos.

126. Es por ese motivo que, como lo señaló el Auditor Interno en 2016, "la Asamblea de los Estados Partes prescribe la forma en que la Corte debe presentar el proyecto de presupuesto y examina y decide sobre el presupuesto de la Corte. El formato actual del presupuesto es el resultado de las diversas revisiones y análisis realizados por la Corte y de las múltiples peticiones que el Comité de Presupuesto y Finanzas ha formulado a lo largo de los años, que incluyen en particular, los cuadros sobre las hipótesis y las cifras reales, así como una lista de circunstancias que podrían repercutir en el presupuesto, con el fin de mejorar la presentación y el macroanálisis del presupuesto".

²³ ICC/AI/2018/002: Sección 5 – Ejecución de las decisiones de reclasificación – párrafo 5.5.

(b) *Estructura de los documentos más recientes del presupuesto por programas*

127. Con sujeción a las "Directrices para la elaboración del proyecto de presupuesto" elaboradas por la División de Servicios Administrativos para 2018, el documento de presupuesto de ese año debía presentarse en cuatro partes, precedidas por un resumen ejecutivo. Dichas cuatro partes eran:

- (a) Presentación general del proyecto de presupuesto - prioridades e hipótesis judiciales;
- (b) Volumen de trabajo previsto de la Fiscalía (exámenes preliminares, situaciones y causas ante la Corte);
- (c) Proyecto de presupuesto por Programa principal; y
- (d) Cuadros y anexos (para los cuales no se dio ninguna indicación precisa).

128. Para el ejercicio de 2019, se suprimió la segunda parte relativa al "volumen de trabajo previsto" de la Fiscalía (10 páginas en 2018). Este cambio indica que el volumen de trabajo previsto de la Fiscalía, presentado en forma de una descripción de las situaciones sujetas a un examen preliminar o a una investigación y las causas presentadas ante la Corte, ya no es considerado por el Comité de Presupuesto y Finanzas y la Asamblea de los Estados Partes como un elemento esencial para la aprobación del presupuesto. Solo en un anexo (el anexo II en 2019) sigue figurando la lista de las hipótesis y los parámetros de la Fiscalía."

129. El número y el contenido de los anexos varían de un año a otro (11 anexos en el documento de presupuesto aprobado para 2018, 14 en el presupuesto propuesto para 2019 - el documento de presupuesto aprobado para 2019 solo se publicó en mayo de 2019).

130. Retrocediendo más en el tiempo, se observa que, en 2006, es decir, tres años después de la creación de la Corte, el proyecto de presupuesto comportaba ya 163 páginas y seis anexos. En 2019, es decir, 16 años después, el documento consta de 206 páginas con 14 anexos, y una estructura que aún no es estable.

Conclusión: Como consecuencia de las diversas modificaciones introducidas año tras año, las cuestiones principales y la coherencia general del documento de presupuesto han venido perdiendo importancia a favor de una información cada vez más detallada sobre la microgestión o cuestiones de menor envergadura.

Recomendación N°5 (prioridad 2): El Auditor Externo recomienda al Grupo de Trabajo sobre el Presupuesto que elabore y someta a la aprobación del Comité de Presupuesto y Finanzas y al Grupo de Trabajo de La Haya una propuesta de documento de presupuesto renovado, simplificado y más corto, específicamente centrado en cuestiones pertinentes para el presupuesto y basado en la experiencia adquirida por la Corte. En caso de ser aprobada por el Comité de Presupuesto y Finanzas y el Grupo de Trabajo de La Haya, la nueva estructura del documento podría someterse a la aprobación de la Asamblea.

2. Proceso de aprobación

131. Una vez finalizada la fase de elaboración del proyecto de presupuesto (mediados de julio, 45 días antes del período de sesiones del Comité de Presupuesto y Finanzas), se inicia el proceso de aprobación. El objetivo es presentar, durante el período de sesiones anual de la Asamblea (finales de noviembre y principios de diciembre), una resolución sobre el presupuesto que pueda ser adoptada por consenso entre los Estados Partes.

132. El informe de Auditoría Interna de 2016 resumió el proceso de aprobación del presupuesto de la siguiente manera: "El Comité de Presupuesto y Finanzas examina el proyecto de presupuesto y presenta recomendaciones a la Asamblea. Una vez que el Comité ha presentado sus recomendaciones, el Grupo de Trabajo de la Mesa de La Haya pone en marcha un proceso de facilitación detallado con la Corte como preparación para los debates en la Asamblea. El proceso se concluye a fin de año con la aprobación por la Asamblea del presupuesto por programas".

133. El proceso se inicia con el período de sesiones de otoño del Comité y se concluye con el período de sesiones anual de la Asamblea. Consta de tres fases sucesivas:

- (a) El examen técnico inicial del presupuesto, realizado por el Comité de Presupuesto y Finanzas junto con la Corte;
- (b) El proceso de facilitación, que llevan a cabo el facilitador del presupuesto y el Grupo de Trabajo de La Haya; y
- (c) La aprobación final por la Asamblea de la resolución relativa al presupuesto.

(a) *Examen técnico inicial y recomendaciones del Comité de Presupuesto y Finanzas*

134. Los 12 expertos integrantes del Comité de Presupuesto y Finanzas, elegidos por la Asamblea, reciben el proyecto de presupuesto a mediados de julio y, 45 días después, acuden a La Haya para celebrar su período de sesiones de 10 días a finales de agosto o principios de septiembre.

135. Algunos días después de su período de sesiones de otoño, el Comité de Presupuesto y Finanzas publica un resumen de sus observaciones y recomendaciones. En la mayoría de los casos, después de analizar los textos explicativos y las cifras y de discutirlos con la Corte, el Comité recomienda efectuar varios "recortes" en el proyecto de presupuesto, cuando considera que las propuestas no están técnicamente justificadas.

136. A finales de octubre se publica un informe completo sobre el período de sesiones de otoño del Comité con sus observaciones y recomendaciones detalladas.

(b) *Proceso de facilitación*

137. El Grupo de Trabajo de La Haya sobre el Presupuesto y el facilitador del presupuesto intercambian opiniones con los miembros del Comité en una reunión preliminar que tiene lugar al comienzo del período de sesiones de otoño del Comité.

138. El Grupo de Trabajo de La Haya se reúne nuevamente a finales de septiembre para examinar el resumen de las conclusiones del Comité y, nuevamente, a finales de octubre o principios de noviembre para examinar el informe completo del Comité sobre el proyecto de presupuesto. Durante ese período, el facilitador convoca consultas oficiosas con la Corte, con objeto de negociar ajustes basados en las recomendaciones del Comité y las expectativas de los Estados Partes.

139. La principal dificultad a que se enfrenta el facilitador es la negociación de ajustes aceptables para todos los Estados Partes, es decir, encontrar un equilibrio entre varios grupos de Estados con expectativas presupuestarias, o incluso políticas, más o menos divergentes.²⁴

(c) *Aprobación final por la Asamblea*

140. Durante el período de sesiones anual de la Asamblea, que tiene lugar a finales de noviembre o principios de diciembre, un subgrupo provisional ultima el proyecto de resolución presentado por el facilitador del presupuesto. La resolución final sobre el presupuesto es aprobada por el pleno de la Asamblea por consenso.

141. El documento que se adjunta al informe del período de sesiones anual de la Asamblea es el "proyecto de presupuesto por programas para n+1" original, tal como se había publicado a mediados de julio de n: el documento oficial del "presupuesto por programas aprobado para n+1", que contiene los últimos ajustes, se publica solo en marzo o abril de n+1.

142. La razón por la que el documento oficial del presupuesto por programas aprobado no puede publicarse antes del fin del año anterior, aunque todas las consignaciones aprobadas

²⁴ Por lo general, las opiniones divergentes deben conciliarse entre los principales contribuyentes y los Estados Partes "afines". Las afinidades geográficas también pueden dar lugar a que determinados grupos expresen posiciones diferentes, como el Grupo de países de Europa Occidental y otros países, el GRULAC (América Latina) y el Grupo de Europa Oriental. Aunque el Grupo de Trabajo de La Haya está abierto a todos los Estados Partes, solo unas 40 delegaciones (principalmente las que tienen una embajada en La Haya) participan efectivamente en los debates sobre el presupuesto del Grupo de Trabajo de La Haya.

detalladas ya están disponibles en SAP, es que también hay que revisar los textos descriptivos con el fin de asegurar que se refieran precisamente a las cifras finales aprobadas. Aunque esta explicación podría justificar un retraso razonable (algunas semanas), no justifica un retraso de tres meses, incluso si, en esa etapa del proceso de presupuesto, la disponibilidad del documento final probablemente no sea una cuestión prioritaria.

143. Sin embargo, para fines internos, en enero de cada año, después de la celebración del período de sesiones de la Asamblea, la Corte distribuye los presupuestos aprobados definitivos a todos los sectores de la Corte.

Conclusión: El proceso de aprobación comporta dos vías de debate distintas: una vía inicial “técnica”, liderada por el Comité de Presupuesto y Finanzas, que da lugar a la formulación de recomendaciones presupuestarias puramente financieras (que por lo general abogan por recortes en el proyecto de presupuesto), seguida de una vía “política” ulterior, liderada por el facilitador del presupuesto y el Grupo de Trabajo de La Haya sobre el Presupuesto, que da lugar a la presentación, durante el período de sesiones anual de la Asamblea, de una resolución final que se somete a aprobación por consenso.

Recomendación N°6 (prioridad 3): El Auditor Externo recomienda que el documento final del presupuesto del ejercicio se publique a más tardar a finales de enero del mismo ejercicio.

E. Ejecución del presupuesto

1. Personal previsto en el presupuesto y personal real

144. Las dos únicas limitaciones a que se enfrenta la Corte y que se deben al proceso de elaboración de propuestas son, por una parte, las dotaciones presupuestarias globales por Programa principal y, por otra, el número de funcionarios que ocupan puestos de plantilla y puestos de asistencia temporaria general aprobados. Por lo demás, el Reglamento Financiero otorga a la Corte plena autoridad para utilizar los fondos de personal proporcionados por la Asamblea de manera flexible. Para ilustrar la flexibilidad que se concede a la Corte, un puesto de plantilla de categoría P-3 vacante podría utilizarse para financiar temporalmente dos puestos SG-OC para períodos de trabajo variables. Al examinar la utilización de los recursos de cada Programa principal, se observa que un número limitado de puestos de asistencia temporaria general “no aprobados” y de nombramientos de corta duración no presupuestados como tales, pueden financiarse gracias a esa flexibilidad.

145. Como se indica en el capítulo C (proyecto de presupuesto de gastos de personal), las normas comunes de las Naciones Unidas se basan en un sistema puramente convencional de recuento del número de funcionarios presupuestado, por lo que la estructura real del personal al 31 de diciembre puede ser considerablemente diferente de la del personal presupuestado: puede incluir puestos de asistencia temporaria general no aprobados y, desde 2016, nombramientos de corta duración, financiados por puestos vacantes aprobados incluidos en el total de personal presupuestado, como se indica en el cuadro siguiente:

Cuadro 10: personal real al 31 de diciembre de 2009-2015

<i>Ejercicio</i>	<i>Puestos de plantilla</i>	<i>Asistencia temporaria general*</i>	<i>Nombramientos de corta duración</i>	<i>Total</i>
2009	689	128	n.d.	817
2010	696	169	n.d.	817
2011	702	138	n.d.	840
2012	686	136	n.d.	822
2013	688	133	n.d.	821
2014	682	221	n.d.	903
2015	651	225	n.d.	876
2016	776	180	88	1.044

<i>Ejercicio</i>	<i>Puestos de plantilla</i>	<i>Asistencia temporaria general*</i>	<i>Nombramientos de corta duración</i>	<i>Total</i>
2017	887	135	96	1.118
2018	898	144	77	1.119
2019	896	158	52	1.106

Fuente: Corte Penal Internacional.

146. El personal real siguió aumentando durante el período 2009-2015. Sin embargo, se observa una tendencia neta a la estabilidad desde 2018. El total de puestos de trabajo reales disminuyó de 1.119 a 1.106.

147. El número de puestos de plantilla ha aumentado tanto en los que respecta a los puestos autorizados en el presupuesto como a los contratos permanentes efectivos al 31 de diciembre.

Cuadro: 11 Puestos de plantilla autorizados y reales 2009-2019

<i>Ejercicio</i>	<i>Puestos de plantilla autorizados</i>	<i>Contratos permanentes efectivos al 31 de diciembre</i>
2009	744	689
2015	790	651
2019	973	896

Fuente: Corte Penal Internacional.

148. El nivel de puestos de asistencia temporaria general presupuestados alcanzó su nivel máximo en 2015, con 237 puestos equivalentes a tiempo completo presupuestados, y luego disminuyó a 186 puestos en 2019. Desde la creación de los nombramientos de corta duración en 2016, todos los puestos de asistencia temporaria general presupuestados son de tiempo completo.

149. Los puestos de asistencia temporaria general reales siguieron una tendencia similar, ya que en 2015 había 260 puestos efectivos y en 2019 disminuyeron a 165.

150. Los nombramientos de corta duración, creados en 2016, han venido reemplazando los puestos de asistencia temporaria general a muy corto plazo, aunque en algunos casos han reemplazado los puestos de asistencia temporaria general a tiempo completo. Alcanzaron su nivel máximo en 2017, con 114 puestos reales, y disminuyeron a 55 en 2019.

151. El presupuesto para gastos de personal alcanzó el 72,3% de los gastos totales de la Corte en 2019. En el presupuesto de 2019, los gastos de personal representan 104,5 millones de euros, principalmente en la Secretaría (51,1 millones de euros) y en la Fiscalía (41,7 millones de euros).

Cuadro 12: Aumento del presupuesto de personal desde 2009 (en millones de euros)

<i>Año</i>	<i>Corte</i>	<i>Fiscalía</i>	<i>Secretaría</i>	<i>Judicatura</i>
2009	65,6	22,6	35,7	4,1
2014	82,1	30,3	42,1	5,9
2019	104,5	41,7	51,1	6,3

Fuente: Corte Penal Internacional.

152. Entre 2009 y 2014, el presupuesto de personal aumentó un 25,1%. Entre 2014 y 2019, aumentó un 27,2%, es decir, un 4,9% por año. Esto demuestra que, en los últimos diez años, el ritmo de crecimiento no disminuye con el tiempo, como cabía esperar, cuando la carga de trabajo se hubiera estabilizado.

153. El aumento del presupuesto de personal ha venido disminuyendo desde 2017, registrando una curva casi plana en 2018 y 2019:

Cuadro 13: presupuesto de personal para 2017-2019 (en millones de euros)

<i>Año</i>	<i>Corte</i>	<i>Fiscalía</i>	<i>Secretaría</i>	<i>Judicatura</i>
2017	101,7	40,5	50,1	6,9
2018	104,2	41,3	51,2	6,9
2019	104,5	41,7	51,1	6,3

Fuente: Corte Penal Internacional.

154. En el período reciente (2017-2019), el único órgano con un presupuesto de personal en aumento es la Fiscalía, aunque su índice de crecimiento ha venido disminuyendo, mientras que los presupuestos de personal de la Secretaría y de la Judicatura disminuyeron ligeramente en 2019.

Conclusión: Hasta el año 2017, el presupuesto de personal y el número de funcionarios de la Corte aumentaron rápidamente. Desde 2018, el índice de crecimiento ha disminuido.

Al margen de los estudios realizados sobre el “tamaño básico” que explican de forma analítica las relaciones mecánicas entre las actividades judiciales/procesales básicas y la carga de trabajo de la Corte en su conjunto, no se ha propuesto a los auditores ninguna justificación clara sobre la manera de establecer el “nivel adecuado” de los gastos de personal en la Corte. Si bien este nivel no puede valorarse desde una perspectiva de auditoría, podría resultar de utilidad someterla a una evaluación externa de la Corte.

155. Los costos estándar de las Naciones Unidas y los gastos medios reales de la Corte por puesto son los siguientes.

Cuadro 14: Costos estándar de las Naciones Unidas y gastos medios reales de la Corte por puesto (2009-2014) (en miles de euros)

<i>Año</i>	<i>Gastos medios de la Corte por puesto de plantilla*</i>	<i>Costos estándar de las Naciones Unidas por puesto de plantilla*</i>	<i>Categoría “media” equivalente por puesto de plantilla</i>	<i>Categoría media equivalente por la ONU por puesto de asistencia temporaria general</i>	<i>Costo estándar de la ONU por puesto de asistencia temporaria general</i>	<i>Categoría “media” equivalente por puesto de asistencia temporaria general</i>
2009	74.181	76.300	P1/P2	n.d.	n.d.	n.d.
2014	83.172	83.300	P1/P2	n.d.	n.d.	n.d.
2019	88.498	88.700	P1/P2	88.181	88.800	SG-OC

*Los cálculos incluyen una tasa de vacantes media del 10%.

Fuente: Corte Penal Internacional.

156. En este cuadro se puede apreciar que:

(a) Durante el período, los gastos reales de los puestos de plantilla y de los puestos de asistencia temporaria general parecen ser diferentes. Ahora bien, esta comparación directa es engañosa, ya que los gastos medios reales establecidos por la Corte y los costos estándar de las Naciones Unidas se calculan aplicando un descuento que representa la tasa de vacantes, es decir, menos el 10% para la Secretaría, menos el 8% para la Fiscalía y menos el 5% para la Judicatura. No hay descuentos equivalentes para los puestos de asistencia temporaria general, ya que se asume que no hay vacantes estructurales de asistencia temporaria general;

(b) Los costos estándar de las Naciones Unidas siempre han sido superiores a los gastos reales de la Corte. Como se indica en el cuadro, en 2019 la diferencia media es de 200 euros por funcionario. Si se multiplica ese importe por el número de empleados (1.000 en promedio), esto significa que la Corte dispone de unos 200.000 euros procedentes de la diferencia entre los costos de la Corte y los de las Naciones Unidas. Utilizando los gastos medios que figuran en el mismo cuadro, esta cuantía se traduce en fondos para 2,25 funcionarios; y

(c) La categoría media equivalente de los puestos de plantilla se mantiene invariable en el tiempo, lo que significa que, en el período 2009-2019, no se han producido cambios significativos en el nivel medio de calificación del personal de la Corte.

Conclusión: Los costos estándar de las Naciones Unidas siempre han sido superiores a los gastos de personal reales de la Corte; el presupuesto aprobado deja un margen a la Corte para contratar personal de corta duración o temporario general no aprobado. Sin embargo, ese margen podría disminuir con el tiempo, debido al envejecimiento del personal.²⁵

2. Transferencias

157. El artículo 4.8 del Reglamento Financiero establece el principio en virtud del cual las transferencias de créditos solo pueden efectuarse entre secciones de un mismo Programa principal y deben someterse a la aprobación de la Asamblea. Estipula también que corresponde a esta última establecer criterios de excepción. Todas las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuentan con una regla similar.

158. Sobre esta base, se decidió que, si efectúa transferencias de fondos que superen los 200.000 euros, la Corte deberá publicarlas en el siguiente Informe sobre la ejecución del presupuesto que debe preparar tres veces al año (el 30 de marzo, el 30 de junio y el 31 de diciembre). En todas las organizaciones de las Naciones Unidas también existen umbrales similares para la autorización de transferencias.

159. En el siguiente cuadro se recogen los importes transferidos entre secciones por Programa principal desde 2005:

Cuadro 15: Transferencias entre secciones por Programa principal en el período 2005-2018 (en miles de euros y en millones de euros)

Año				<i>(miles de €) (millones de €)</i>		<i>(%)</i>
	<i>Fiscalía</i>	<i>Secretaría</i>	<i>Otros Programas principales</i>	<i>Total</i>	<i>Transferencias/ Presupuestos aprobados</i>	<i>Presupuesto (%)</i>
2005	473,0	268,5	128,0	869,5	66,9	1,30%
2006	240,3	1 822,1	180,5	2 242,9	80,4	2,79%
2007	1 235,0	3 190,3	564,0	4 989,3	88,9	5,61%
2008	2 271,4	1 926,7	34,4	4 232,5	90,4	4,68%
2009	1 995,7	2 255,6	299,2	4 550,5	101,2	4,50%
2010	847,0	5 339,9	1 492,8	7 679,7	103,6	7,41%
2011	1 626,1	4 234,6	494,9	6 355,6	103,6	6,13%
2012	1 761,8	6 433,1	349,5	8 544,4	108,8	7,85%
2013	1 463,9	2 203,0	248,3	3 915,2	115,1	3,40%
2014	3 185,9	6 318,7	208,4	9 713,0	121,7	7,98%
2015	10 285,8*	2 317,7	582,4	13 185,9	130,7	10,09%
2016	887,8	6 256,3	616,0	7 760,1	139,6	5,56%
2017	1 648,5	7 518,6**	182,8	9 349,9	144,6	6,47%
2018	965,8	5 235,3	275,9	6 477,0	147,4	4,39%

*Para el año 2015, las transferencias de la Fiscalía incluyen un importe de 7.726.000 euros tras la fusión de las tres secciones bajo la División de Investigaciones.

** Las transferencias en la Secretaría incluyen las transferencias relativas a los gastos de personal que se administran de forma centralizada. Teniendo en cuenta la tasa de vacantes de la Secretaría, es necesario proceder a algunos ajustes para asegurar que haya recursos suficientes para la nómina en todas las secciones. Tras el examen de la situación de los últimos 3 años, de 2016 a 2018, las transferencias relacionadas con los gastos de personal para la Secretaría ascienden a 3.136.300, 4.617.900 y 2.820.300 euros, respectivamente.

Fuente: Corte Penal Internacional.

²⁵ Esto confirma el hecho de que, como lo había señalado el Auditor Externo en su informe anterior sobre Recursos Humanos, la Corte es claramente una “organización que ofrece perspectivas de carrera”.

160. La correlación media “transferencias/presupuestos aprobados” en toda la Corte, incluso si ha “neutralizado” una transferencia de 7,7 millones de euros debido a la fusión de tres secciones de la Fiscalía en 2015, es del 5,32 por ciento, que representa un índice de transferencias elevado y que demuestra que, al aprobar las transferencias propuestas, la Asamblea ofrece a la Corte una enorme flexibilidad, lo que permite mejorar la tasa de ejecución global.

161. Sin embargo, esta flexibilidad sigue siendo interna en cada Programa; por ejemplo, la Secretaría del Fondo Fiduciario ha infrautilizado su presupuesto en los últimos años. En 2018, la tasa de ejecución fue del 79,9 por ciento, con una infrautilización de 510.000 euros, lo que representa más del 10% del total de fondos infrautilizados de la Corte, mientras que el presupuesto de la Secretaría del Fondo Fiduciario solo representa el 1,7% del presupuesto total aprobado.

162. La limitación de las transferencias dentro de los programas principales puede plantear dificultades, en particular para los programas pequeños. Fue el caso, por ejemplo, en 2019, para el Mecanismo de Supervisión Independiente, que necesitaba un funcionario adicional para ocuparse de las investigaciones, pero que no disponía de los fondos necesarios para contratarlo, al no estar previsto en el presupuesto.

163. Para superar esta dificultad, se asignó un puesto de corta duración al Mecanismo de Supervisión Independiente, financiado con cargo al Programa principal IV; la transferencia no se aplicó a los fondos, sino directamente al personal. Aunque esa solución podría considerarse adecuada desde una perspectiva de gestión y formalmente conforme con el Reglamento Financiero, está claro que elude, en esencia, ese mismo Reglamento Financiero.

Conclusión: Teniendo en cuenta que las normas financieras prohíben las transferencias entre los programas principales, los pequeños programas principales carecen de la flexibilidad necesaria para hacer frente a necesidades adicionales urgentes.

Recomendación N°7 (prioridad 3): El Auditor Externo recomienda que se modifiquen las normas financieras que actualmente prohíben las transferencias entre programas principales, con el fin de que se puedan autorizar dichas transferencias y, de este modo, asegurar una flexibilidad de gestión suficiente a los programas principales más pequeños, como el Mecanismo de Supervisión Independiente o la Oficina de Auditoría Interna.

3. Financiación de inversiones plurianuales

164. El artículo 3.7 del Reglamento Financiero establece que “El Secretario podrá contraer compromisos de gastos para ejercicios económicos futuros, a condición de que esos compromisos se relacionen con actividades que han sido aprobadas para la Asamblea de los Estados Partes”.

(a) Gastos plurianuales de la Corte

165. La Corte ha contraído compromisos plurianuales que abarcan una amplia gama de actividades. Estos compromisos varían en lo referente a costos, duración y finalidad. Entre esos compromisos cabe destacar los siguientes:

(a) Contratos para la ejecución de la estrategia quinquenal de tecnología y gestión de la información (TI/GI); y

(b) Contratos de mantenimiento de los locales, servicios públicos, calefacción/climatización, eliminación de basura, jardinería, etc.

166. Los compromisos plurianuales se aprueban dentro del marco general del proyecto de presupuesto por programas y la Asamblea no los aprueba a título individual. Los créditos aprobados para estos compromisos, cuando no se utilizan al final del ejercicio fiscal, no pueden transferirse al ejercicio siguiente y aumentan el superávit presupuestario. En cuanto a los gastos plurianuales actuales (como los contratos de mantenimiento), se trata de un enfoque generalmente aceptado que no plantea dificultades: los compromisos anuales correspondientes son bastante estables y pueden preverse correctamente con el fin de evitar la infrautilización o el rebasamiento de los recursos aprobados.

167. Sin embargo, en el caso de las inversiones plurianuales importantes, este enfoque podría no ser idóneo y tener un efecto negativo en la tasa de ejecución del presupuesto. Si la distribución anual prevista de los pagos no es exacta (a menudo se constatan atrasos imprevistos en los proyectos de inversión), los créditos no utilizados no son transferibles. En lugar de ello, se añaden al superávit del presupuesto y los gastos postpuestos correspondientes tienen que ser presupuestados nuevamente, por lo que la tasa de ejecución anual se reduce artificialmente, incluso si se constata al final del período plurianual que el presupuesto previsto se ha ejecutado al 100% (o incluso más en muchos casos).

168. Además, durante la puesta en marcha de un proyecto plurianual también se pueden producir demoras imprevistas, en particular para finalizar un proceso de licitación. Si esas demoras rebasan el ejercicio en curso, las consignaciones correspondientes también podrían añadirse al superávit del presupuesto y no renovarse, por lo que podrían no estar disponibles en el momento del cierre de la licitación.

169. En la Corte, este podría ser el caso:

(a) en lo referente a la actual estrategia quinquenal TI/GI, aunque el costo global estimado del proyecto se presentó al Comité de Presupuesto y Finanzas en 2017, solo se habían incluido en el presupuesto aprobado los gastos anuales previstos hasta 2019. Los importes tuvieron que actualizarse cada año para reflejar el índice de gastos real y los importes previstos tuvieron que ajustarse para los años restantes;

(b) En menor medida, para el plan de reposición de bienes de capital: en septiembre de 2017 se presentó un primer plan (2017-2022 - 2,2 millones de euros, ampliado hasta 2023, por un importe total de 2,9 millones de euros). Se trata de equipos audiovisuales integrados en los edificios. Hasta ahora se han aplicado los mismos ajustes de las previsiones anuales; y

(c) Se informó al Auditor Externo de que la Sección de Servicios Generales también estaba considerando la posibilidad de realizar una inversión de cinco años para la compra de una flotilla de automóviles (algunos de los cuales serían vehículos blindados).

170. A petición del Comité, la Corte elaboró un informe²⁶, en julio de 2018, sobre las soluciones adoptadas por otras organizaciones internacionales para la financiación de las reposiciones de bienes de capital a largo plazo. En su 31º período de sesiones²⁷, el Comité consideró que no se había demostrado que fuera necesario crear un fondo multianual, y pidió que se le presentara un informe sobre la elaboración de previsiones a medio y largo plazo para la reposición de bienes de capital. Este informe se publicó en marzo de 2019.²⁸ Propone un plan de inversión para 2020-2024 que asciende a 3,7 millones de euros.

(b) *La necesidad de una estructura de financiación presupuestaria plurianual específica para las inversiones*

171. El artículo 2.1 del Reglamento Financiero establece que el presupuesto de la Corte es anual, a menos que la Asamblea decida otra cosa, y especifica que “*La Asamblea de los Estados Partes mantendrá en examen el ejercicio económico.*”

172. Una de las maneras que algunas organizaciones han encontrado para tratar de resolver el problema de la financiación plurianual es el establecimiento de períodos presupuestarios bienales o trienales (OACI, OCDE, OTPCE,²⁹ etc.).

173. La Secretaría de la Asamblea de los Estados Partes informó al Auditor Externo de que, recientemente, los Estados Partes no habían puesto en tela de juicio el carácter anual del presupuesto y que probablemente habría una divergencia de opiniones entre ellos sobre esa cuestión. Ese tema había salido a colación en el momento en que los locales permanentes

²⁶ Véase el documento CBF/31/2, de fecha 9 de julio de 2018, “Informe de la Corte sobre las soluciones de financiamiento a largo plazo de las reposiciones de bienes de capital en los locales de su sede en La Haya”.

²⁷ Véase el documento ICC-ASP/17/15, de fecha 29 de octubre de 2018, “Informe del Comité de Presupuesto y Finanzas sobre los trabajos en su 31º período de sesiones”.

²⁸ Véase el documento CBF/32/10, de fecha 14 de marzo de 2019, “Report of the Court on the development of medium-term and long-term cost projections for capital replacements and the inclusion of performance indicators in the new maintenance contract”.

²⁹ Organización de Aviación Civil Internacional; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.

estaban en construcción, pero como era difícil estimar los gastos de funcionamiento del nuevo edificio, incluidos los gastos de mantenimiento, el debate se dejó para más adelante. El tema no se ha planteado últimamente en la Corte. El Auditor Externo no considera que sea útil volver a plantearlo.

174. Otra forma de asegurar la financiación de proyectos plurianuales podría ser mediante el establecimiento de fondos o cuentas especiales plurianuales.

175. En 2014, la Corte propuso a la Asamblea³⁰ introducir un mecanismo permanente para financiar proyectos plurianuales que consistía bien en establecer una cuenta especial³¹ con el fin de separar la financiación relacionada con la Estrategia TI/GI, lo que permitiría traspasar al final de cada ejercicio la parte no utilizada de los recursos relacionados con la Estrategia TI/GI, a partir del ejercicio presupuestario 2019, hasta el final de la Estrategia TI/GI. La Corte se pronunció a favor de esta segunda opción. Según esta propuesta:

a) El resultado acumulado de la ejecución del presupuesto se determinaría al término del proyecto, a raíz de lo cual el eventual superávit de caja no utilizado se devolvería a los Estados Partes; y

b) Cada año se presentarían informes sobre el proyecto a la Asamblea por conducto del Comité.

176. En su resolución ICC-ASP/17/Res 4 (Sección P), aprobada el 12 de diciembre de 2018, la Asamblea pidió a la Corte que facilitara más elementos de información al Comité de Presupuesto y Finanzas en su 32º período de sesiones a efectos de aclarar la propuesta de servicios. Con arreglo a esta resolución del último período de sesiones, la Corte puso en marcha una cuenta especial plurianual para la Estrategia de TI/GI.

177. En conclusión, el Auditor Externo considera que:

(a) La posibilidad de ampliar el período del presupuesto de la Corte a dos o tres años, aunque se deja abierta en el Reglamento Financiero, no aportaría la flexibilidad adecuada para los proyectos plurianuales que abarcan dos períodos presupuestarios sucesivos, cualquiera que sea su duración. La Secretaría General de las Naciones Unidas, después de haber recomendado este enfoque, finalmente desaconsejó su uso. Teniendo en cuenta la situación específica de la Corte, dado que el nivel de actividad depende principalmente de factores que son impredecibles incluso en el breve lapso de un año, esa medida aumentaría la incertidumbre presupuestaria sin ofrecer ventajas patentes en términos de flexibilidad presupuestaria para las inversiones plurianuales;

(b) Se pueden poner en marcha, como lo permite el Reglamento Financiero, herramientas presupuestarias plurianuales específicas destinadas a simplificar la financiación presupuestaria plurianual, como los fondos plurianuales o las cuentas especiales. Esta solución ha sido adoptada por varias otras organizaciones (OTPCE, OACI, UNESCO, OMC, OCDE, OMPI³²), para obtener la financiación de importantes inversiones a medio y largo plazo. Esta solución podría contribuir también a:

(i) Mejorar la tasa de ejecución presupuestaria, asegurando el traspaso automático de las consignaciones no utilizadas, por lo que no se aumentaría el superávit presupuestario anual;

(ii) Prever suficiente tiempo para hacer frente a las convocatorias de licitaciones habituales para inversiones plurianuales; y

³⁰ Véase el documento CBF/32/4, de fecha 5 de marzo de 2019.

³¹ Las "cuentas especiales" pueden recibir fondos de diversas fuentes y pueden abrirse para diversos fines, por ejemplo, de recursos no utilizados del presupuesto ordinario con objeto de financiar proyectos plurianuales. De conformidad con el Artículo 6.5, 7.3 y la Regla 106.1 del Reglamento Financiero, la autoridad competente que aprueba la creación de la cuenta especial habrá de definir las condiciones de su funcionamiento.

³² La OTPCE ha puesto en marcha un fondo de inversión de capital y un plan plurianual polivalente; la OMC ha puesto en marcha fondos fiduciarios como el "Fondo Fiduciario de Doha", que financia planes plurianuales de formación para los Estados miembros; la UNESCO autoriza fondos fiduciarios como la "cuenta de gastos generales del Fondo Fiduciario Especial", que se financia con un porcentaje de los gastos de apoyo de los programas extrapresupuestarios y que financia una parte de los gastos generados en la Sede y las oficinas fuera de la Sede por la gestión de los programas extrapresupuestarios. La OCDE y la OMPI han puesto en marcha fondos plurianuales para financiar el mantenimiento y la reposición de sus edificios, según informó La Corte en el mencionado documento CBF/31/2, de fecha 9 de julio de 2018.

(iii) Ofrecer al mismo tiempo a los Estados Partes informes detallados sobre los gastos y las provisiones correspondientes; y

(c) La solución recientemente aprobada para la estrategia de TI/GI podría ampliarse a otras inversiones plurianuales, como el plan de reposición de bienes de capital o el contrato plurianual para invertir en una flota de automóviles previsto actualmente por la Sección de Servicios Generales, mediante la adopción de un mecanismo permanente con fines múltiples para financiar proyectos plurianuales. Esto podría lograrse haciendo extensiva la actual cuenta especial de la estrategia de TI/GI a una serie de otros proyectos de inversión que podrían ser aprobados por la Asamblea. Esta solución se ha adoptado en la OTPCE, que lanzó un Plan plurianual polivalente, después de haber creado varios fondos plurianuales para necesidades específicas. Convendría precisar las normas de ese mecanismo con el fin de asegurar una gestión separada de los créditos destinados a cada proyecto.

Conclusión: El Auditor Externo señala que la Asamblea recientemente autorizó a la Corte a abrir una cuenta especial específica para financiar su Plan estratégico multianual de TI/GI. Estas herramientas se han aplicado satisfactoriamente en otras organizaciones internacionales dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación N° 8 (prioridad 2): A fin de asegurar una mayor agilidad y coherencia entre los procesos de aprobación de los proyectos de inversión plurianuales y las decisiones presupuestarias anuales conexas de la Asamblea, el Auditor Externo recomienda a la Corte que presente a la Asamblea una propuesta para ampliar su actual cuenta especial plurianual destinada a la estrategia de TI/GI de tal forma que:

(a) Pueda convertirse en un mecanismo plurianual polivalente que permita traspasar recursos del presupuesto ordinario no utilizados hacia una lista de otros proyectos de inversión plurianuales importantes aprobados por la Asamblea; y

(b) Se elaboren normas adecuadas que garanticen una separación estricta de los créditos destinados a cada proyecto aprobado y la presentación de un informe anual a la Asamblea.

4. Escasez de liquidez

178. En el cuadro siguiente se expone el efectivo y los equivalentes de efectivo disponibles para hacer frente a los compromisos presupuestarios ordinarios, que pueden movilizarse mediante un uso autorizado de las consignaciones presupuestarias del Fondo General, del Fondo de Operaciones y del Fondo para Contingencias a 31 de diciembre de cada año desde 2003.

Cuadro 16: Efectivo disponible a 31 de diciembre (en miles y millones de euros)

Año	<i>Miles de €</i>			<i>Millones de €</i>		Días
	<i>Fondo General</i>	<i>Fondo de Operaciones</i>	<i>Fondo para Contingencias</i>	<i>Total</i>	<i>Presupuesto aprobado</i>	
2003	15.461	1.766	0	17.227	n.d.	n.d.
2004	16.297	4.207	9.169	29.673	n.d.	n.d.
2005	26.419	5.277	9.169	40.865	67	223,0
2006	40.490	6.606	9.169	56.265	80	255,4
2007	60.680	7.387	9.169	77.236	89	317,1
2008	50.403	7.405	9.169	66.977	90	270,4
2009	33.330	7.405	9.169	49.904	101	180,0
2010	22.271	7.386	8.757	38.414	104	135,3
2011	33.697	7.397	4.438	45.532	104	160,4
2012	38.953	7.398	6.983	53.334	109	178,9

Año	Miles de €			Millones de €		Días
	Fondo General	Fondo de Operaciones	Fondo para Contingencias	Total	Presupuesto aprobado	
2013	42.216	7.285	7.463	56.964	115	180,6
2014	40.645	7.286	7.468	55.399	122	166,2
2015	13.473	1.615	5.785	20.873	131	58,3
2016	8.640	3.635	5.785	18.060	140	47,2
2017	479	0	3.759	4.238	145	10,7
2018	490	9.057	5.243	14.790	147	36,6

Fuente: Corte Penal Internacional.

179. La columna del "total" no se refiere a las consignaciones presupuestarias inutilizadas de los tres fondos, sino solamente el total de efectivo disponible en cada fondo para cumplir los compromisos presupuestarios contraídos por la Corte. En la última columna se indica la capacidad de pago equivalente expresada en número estándar de días de desembolso, obtenida dividiendo el presupuesto aprobado para el mismo año por los 365 días estándar por año. Cuando se constatan atrasos importantes en el pago de las contribuciones, el hecho de que las consignaciones no utilizadas de esos tres fondos sigan estando disponibles no significa necesariamente que el efectivo correspondiente siga estando disponible, en la medida en que el total de los compromisos no pagados supera el efectivo existente.

180. En este cuadro se puede apreciar que, desde 2015, el efectivo disponible para saldar las cuentas por pagar de la Corte ha alcanzado niveles muy bajos, debido principalmente a los atrasos en el pago de las contribuciones.

181. Más recientemente (último trimestre de 2018), la Corte se enfrentó a un riesgo real de escasez de liquidez: en el documento ICC-ASP/17/5 se indica que *“El Comité observó que la Asamblea había decidido, en su decimosexto período de sesiones, no autorizar a la Corte a recurrir temporalmente al Fondo para Contingencias ni a buscar fondos externos (línea de crédito) para hacer frente a su escasez temporal de liquidez en 2018, y que no existía en la actualidad ningún mecanismo para afrontar ese problema, lo que podría conducir a una situación en la que la Corte no pudiera hacer frente a sus obligaciones esenciales (como el pago de los sueldos al personal o de las facturas a los proveedores).”*

182. Los datos suministrados al Auditor Externo durante su última misión de certificación de los estados financieros de 2017 le incitan a compartir las preocupaciones expresadas por el Comité en relación con el riesgo de una crisis de liquidez. En su informe sobre los estados financieros de 2017, el Auditor Externo señaló que, a su juicio, *“no se trata de una crisis coyuntural, sino de la manifestación de un problema que ha pasado a ser estructural, y cuya solución requiere un análisis más profundizado. El Auditor Externo examinará esta cuestión de liquidez provocada por los atrasos como parte de su auditoría de los resultados de la gestión presupuestaria de la Corte.”*

183. En el documento ICC-ASP-17-15, el Comité de Presupuesto y Finanzas señala que *“En relación con la situación de la corriente de efectivo, el Comité compartió la preocupación del Auditor Externo sobre el riesgo de que una crisis de liquidez debida a los retrasos de los Estados Partes pudiera poner en grave peligro el funcionamiento de la Corte [...] El Comité señaló que el Auditor Externo también revisaría el problema de liquidez provocado por las cantidades en mora como parte de la auditoría de resultados planeada. El Comité esperaba con interés el análisis y las recomendaciones del Auditor Externo”*.

184. En su informe sobre los estados financieros correspondientes al ejercicio de 2018, el Auditor Externo confirma la persistencia de esa escasez de liquidez.³³

³³Sobre la base de la información más reciente, el Auditor Externo señala en su informe sobre las cuentas de 2018 en relación con 2019 que: *“la Corte no tiene ningún conocimiento de la fecha de pago, que está totalmente bajo el control de los Estados Partes contribuyentes.[...] Podría haber un riesgo de escasez de liquidez y de que la Corte no pueda hacer frente a sus compromisos hacia finales de año [2019], incluso después de utilizar todas las[consignaciones] disponibles procedentes del Fondo de Operaciones y del Fondo para Contingencias. En el*

185. El Auditor Externo pidió a la Corte que le comunicara las posiciones actualizadas del Comité de Presupuesto y Finanzas, de la Secretaría de la Asamblea de los Estados Partes y de la Corte sobre esta cuestión. Esas posiciones se presentan a continuación.

(a) *Posición del Comité de Presupuesto y Finanzas*

186. En su 30° período de sesiones de abril de 2018 y en su 31° período de sesiones, celebrado en septiembre de 2018, el Comité de Presupuesto y Finanzas formuló y renovó en términos similares la recomendación siguiente: “ante los importantes riesgos operativos y de reputación que causaría una insuficiencia de liquidez, el Comité recomendó que:

(a) *la Corte vigilara de cerca sus provisiones de corriente de efectivo y redoblara sus esfuerzos en distintas direcciones para evitar una insuficiencia de liquidez al cierre del ejercicio;*

(b) *durante su decimoséptimo período de sesiones, la Asamblea estudiara crear un mecanismo permanente que autorizara a la Mesa a lidiar con temas de liquidez, como pueda ser el uso temporal y excepcional del Fondo para Contingencias o la creación de financiación externa, previa recomendación del Comité, como medida de mitigación de riesgos; y*

(c) *en caso de que se produjera una insuficiencia de liquidez antes del período de sesiones de la Asamblea, en diciembre, la Mesa, en cumplimiento de las funciones de la Asamblea y previa recomendación del Comité, estudiara todas las posibles opciones para enfrentarse a la situación.”*

(b) *Posición de la Secretaría de la Asamblea de los Estados Partes:*

187. Según la respuesta de la Corte, la Secretaría de la Asamblea de los Estados Partes indicó que “existe una divergencia de opiniones entre los Estados Partes sobre la creación de un mecanismo permanente para resolver los problemas de liquidez de la Corte.”

(c) *Posición de la Corte:*

188. En su respuesta al Auditor Externo, el Secretario indicó que “si bien ha trabajado directamente con los Estados Partes, la experiencia pasada ha demostrado que la liquidez es un problema recurrente. La Corte ha presentado una solicitud para aumentar la cuantía del Fondo de Operaciones al Comité para su consideración. Si no se aumenta el Fondo de Operaciones, la única opción que le queda a la Corte es presentarse ante la Asamblea a finales de año y solicitar ayuda de emergencia, mediante el recurso al Fondo para Contingencias o la creación de una línea de crédito. Sin embargo, los plazos dificultan la tarea. La Corte ha pedido a los Estados que consideren la posibilidad de delegar algunas responsabilidades en la Mesa por tratarse de circunstancias urgentes. La Mesa es la más apta para hacer frente a la volatilidad de esa cuestión.”

Conclusión: El riesgo de que se produzca una escasez de liquidez sigue siendo relativamente elevado, como se subraya en el informe del Auditor Externo sobre los estados financieros de 2018. El hecho de encontrarse ante una crisis importante que exige soluciones urgentes colocaría seguramente a la Corte en una posición de negociación débil y, por tanto, costosa frente a las entidades financieras en el caso en que la única opción que quedara fuese abrir una línea de crédito, por no mencionar el riesgo para la “reputación” de la Corte que eso conllevaría. Las recientes propuestas del Comité y de la Corte sin duda limitarían esas consecuencias. El Auditor Externo es consciente de que la aprobación de estas propuestas por la Asamblea podría tener efectos adversos, al reducir la presión sobre los Estados Partes en mora. Sin embargo, considera que el examen de las ventajas e inconvenientes aboga por la aprobación de estas propuestas.

momento de la redacción del presente informe, los Auditores Externos carecían de información adicional sobre los eventuales compromisos de los contribuyentes pertinentes respecto de efectuar los pagos oportunamente y de las cantidades previstas.”

Recomendación N°9 (prioridad 1): A efectos de evitar las repercusiones negativas que la escasez de liquidez podría tener para la Corte en términos financieros y de reputación, el Auditor Externo recomienda a la Asamblea que delegue una parte de responsabilidad en la Mesa con el fin de:

(a) Anunciar a su debido tiempo (previando un período razonable por definir, que podría ser de dos o tres semanas, antes de que el efectivo disponible previsto represente menos de un mes normal de pagos), que se autorizará excepcionalmente a la Corte a recurrir al Fondo para Contingencias o, en caso de que no haya suficiente efectivo disponible en ese fondo, a iniciar las negociaciones con miras a la apertura de una línea de crédito;

(b) Permitir a la Corte que recurra efectivamente a uno o ambos fondos únicamente cuando la crisis de liquidez resulte manifiestamente inevitable (por ejemplo, cuando solo queden uno o dos días de efectivo); este plazo también deberá definirse claramente de antemano; y

(c) Prever de inmediato, en relación con las dos etapas anteriores, la presentación de un informe sobre la situación a los Estados Partes.

F. Presentación de informes

1. Frecuencia y forma

189. La Corte debe preparar informes sobre la ejecución del presupuesto para el Comité de Presupuesto y Finanzas y la Asamblea de los Estados Partes tres veces al año: en el primer trimestre, en el segundo trimestre y al final del año.

190. Los documentos correspondientes presentados al Auditor Externo indican que, cada año, se presentan dos tipos diferentes de informes presupuestarios:

(a) Dos informes trimestrales provisionales, destinados a mantener informados a los miembros del Comité y a los delegados de los Estados Partes sobre el estado de la ejecución del presupuesto y a presentar posibles modificaciones susceptibles de requerir nuevas decisiones. En 2018, el primer informe (presupuesto al 31 de marzo) fue enviado el 11 de abril y examinado una semana después en el 30° período de sesiones del Comité; el segundo informe (presupuesto al 30 de junio) fue enviado el 3 de agosto y examinado un mes después en el 31° período de sesiones del Comité; y

(b) Un informe anual final, destinado a facilitar la información necesaria para dar por aprobada la gestión presupuestaria del Secretario como oficial administrativo de la Corte. El informe se envía generalmente a finales de marzo del año n+1, es examinado por el Comité a finales de abril n+1 y se presenta a la Asamblea de los Estados Partes en su período de sesiones de diciembre n+1.

(a) *Informes trimestrales*

191. Los documentos trimestrales provisionales sobre la ejecución del presupuesto, elaborados de conformidad con una decisión de la Asamblea de diciembre de 2005 (ICC-ASP/4/32) por recomendación del Comité, proporcionan información actualizada sobre la ejecución del presupuesto a finales de marzo y junio.

192. Teniendo en cuenta los dos informes trimestrales presentados en 2018, el Auditor Externo observa que en esos documentos se facilita información, en primer lugar, sobre la tasa de ejecución de las consignaciones presupuestarias del ejercicio en curso. En general se observa que la ejecución de los gastos de personal es casi lineal, mientras que la de las consignaciones para gastos no relacionados con el personal tiende a ser más errática (al 31 de marzo de 2018 ya se había consumido globalmente el 51,3% de las consignaciones para gastos no relacionados con el personal del año). En las notas se formulan observaciones sobre las tasas de ejecución de cada programa, así como de cada categoría de partida de gastos. En esta sección de los informes se señalan algunos cambios en las hipótesis presupuestarias: por ejemplo, al 30 de junio de 2018, la prórroga de nueve meses del proceso de Ntaganda y los nueve meses de la fase de instrucción de Al Hassan que la Fiscalía no había previsto, o los gastos relativos al traslado de Al Hassan a La Haya que no se habían incluido en el

presupuesto inicial de la Secretaría, son modificaciones debidas a acontecimientos que son imposibles de prever.

193. Los informes trimestrales también informan a los Estados Partes sobre posibles gastos imprevistos, por ejemplo, a finales del primer trimestre de 2018, la prórroga del contrato de dos magistrados en la causa Jean-Pierre Bemba Gombo y el inicio de una nueva investigación sobre la situación en Burundi, autorizada por una Sala de Cuestiones Preliminares el 9 de noviembre de 2018 y, por tanto, no previstos en el presupuesto. Estos gastos imprevistos deben dar lugar a notificaciones al Fondo para Contingencias antes del fin del ejercicio.

194. Los informes trimestrales también ofrecen información actualizada sobre las decisiones de contratación, incluido el número de puestos ocupados en comparación con el número de puestos de plantilla aprobados, y sobre las contrataciones en curso.

195. Por último, en los informes trimestrales se examina la situación de la corriente de efectivo y se indican los atrasos en el pago de las contribuciones (así como las consiguientes suspensiones del derecho de voto).

(b) *Informe anual*

196. El Auditor Externo analizó el último informe final que estaba disponible en el momento de la auditoría (documento CBF/32/14). Ese documento (61 páginas y 16 anexos), distribuido el 22 de marzo de 2019 y examinado por el Comité de Presupuesto y Finanzas en su 32º período de sesiones, celebrado del 29 de abril al 4 de mayo de 2019, es un informe sobre la ejecución del presupuesto ("actividades y ejecución del programa") para el ejercicio económico de 2018.

197. El documento consta de tres bloques con contenidos informativos muy diferentes:

(a) El primer bloque (39 páginas) describe, en la parte explicativa, las actividades del ejercicio 2018 por programas principales;

(b) El segundo bloque es más corto (20 páginas) y aborda:

(i) Por una parte, las cuestiones transversales (que no entran en el ámbito de un solo programa u órgano, como las transferencias de presupuesto, el plan estratégico, la gestión de riesgos y las medidas de eficiencia); y

(ii) Por otra parte, del "rendimiento presupuestario" en 2018, basado principalmente en la utilización de las consignaciones presupuestarias, con y sin el impacto de las notificaciones en el Fondo para Contingencias, por programas principales y programas, y por partidas de gasto, con detalles relativos a las actividades sobre el terreno en los países de situación. Este segundo bloque contiene también una sucesión de informaciones dispersas; y

(c) El tercer bloque, que consta de 16 anexos, es el más importante (66 páginas).

2. Indicadores de rendimiento

(a) *Tasa de ejecución*

198. En el cuadro que se presenta a continuación se puede muestra la evolución de la tasa de ejecución de los presupuestos de la Corte en el período 2005-2018:

Cuadro 17: Evolución de los presupuestos aprobados y de la tasa de ejecución en 2005-2018 (en millones de euros)

<i>Ejercicio</i>	<i>Presupuesto aprobado</i>	<i>Aumento (%)</i>	<i>Tasa de ejecución (%)</i>
2005	66,9	-	92,9%
2006	80,4	20,18%	80,4%
2007	88,9	10,57%	87,2%
2008	90,4	1,69%	92,6%

<i>Ejercicio</i>	<i>Presupuesto aprobado</i>	<i>Aumento (%)</i>	<i>Tasa de ejecución (%)</i>
2009	101,2	11,95%	92,7%
2010	103,6	2,37%	97,2%
2011	103,6	0,00%	99,2%
2012	108,8	5,02%	96,6%
2013	115,1	5,79%	95,8%
2014	121,7	5,73%	96,7%
2015	130,7	7,40%	97,1%
2016	139,6	6,81%	96,1%
2017	144,6	3,58%	99,6%
2018	147,4	2,00%	96,8%

Fuente: Corte Penal Internacional.

199. En este cuadro se puede observar que en prácticamente todos los años el presupuesto aprobado ha aumentado de forma constante y más rápidamente que la inflación, y que los gastos reales han sido inferiores al presupuesto aprobado.

200. Se considera a veces que la combinación de estos dos elementos es una indicación de la importante flexibilidad que ofrece el presupuesto de la Corte. A título de ejemplo:

(a) En su informe de 2016, el Auditor Interno se refirió al efecto negativo que podría tener la estricta supervisión que ejerce el Comité sobre la elaboración del presupuesto, considerando que "*la creencia general de que el Comité de Presupuesto y Finanzas efectuará recortes en el proyecto de presupuesto, incluso si el presupuesto presentado se considera justo, realista y conforme al mandato de la Corte, puede llevar a los responsables de los presupuestos a inflar sus proyectos de presupuesto*"; y

(b) Más recientemente, en un "mensaje común de la Corte al Grupo de Trabajo de La Haya sobre el Presupuesto" de fecha 11 de octubre de 2018, la Fiscalía señaló que "el Comité de Presupuesto y Finanzas se refiere constantemente a la necesidad de que el presupuesto ofrezca flexibilidad. Esta opinión parece indicar que, en vista de que la tasa de ejecución está por debajo del 100%, se podría conceder un cierto margen de maniobra en el proyecto de presupuesto".

201. De hecho, la infrautilización del presupuesto se debe principalmente a elementos de rigidez presupuestaria que no son específicas de la Corte.³⁴ Las razones principales son:

(a) Para las organizaciones internacionales, el déficit presupuestario, en principio, está excluido, por lo que las consignaciones presupuestarias se aprueban a un nivel suficiente con miras a evitar el riesgo de rebasamiento de gastos;

(b) El único "colchón" aceptado es el posible recurso temporal al Fondo de Operaciones o, en casos excepcionales, al de un Fondo para Contingencias (como es el caso en la Corte Penal Internacional).

202. A resultas de este enfoque prudente generalmente aceptado, la tasa de ejecución óptima del fondo presupuestario (Fondo General) no puede superar el 100% aunque, dado que las previsiones son solo estimaciones, suele ser ligeramente inferior.

(b) *Indicadores clave de rendimiento*

203. Al 31 de diciembre de 2018, poco más de 16 años después de la entrada en vigor del Estatuto de Roma (1 de julio de 2002), la Corte había abierto once situaciones, iniciado seis

³⁴ En la mayoría de las organizaciones internacionales, las tasas de ejecución del presupuesto son inferiores al 100%.

procedimientos judiciales,³⁵ y dictado seis fallos,³⁶ que dieron lugar a cuatro veredictos de culpabilidad³⁷ con sentencias de nueve a catorce años de prisión y dos absoluciones. Hubo cuatro desestimaciones.³⁸ En tres casos, la Corte dictó órdenes de reparación.³⁹ A la misma fecha, la Sala de Apelaciones había dictado siete fallos⁴⁰. A finales de 2018 se habían incoado un total de 28 causas, en las que estaban implicadas 39 personas, 18 de las cuales fueron enjuiciadas por la Corte, y las demás eran fugitivas o habían fallecido.⁴¹

204. Durante el mismo período (1 de septiembre de 2003 a 31 de diciembre de 2018), los gastos reales de la Corte ascendieron a 1.562,5 millones de euros.

205. Si un observador externo intentara establecer "correlaciones directas" entre estos datos, obtendría cifras muy impresionantes, aunque probablemente engañosas: por ejemplo, 390 millones de euros por fallo condenatorio, 260 millones de euros por sentencia, 40 millones de euros por persona implicada, 142 millones de euros por situación, etc. Es por esa razón que, aunque la Corte considere que no es una "organización basada en los resultados", convendría disponer de indicadores de rendimiento financiero más precisos con objeto de dar cuenta de forma más detallada del nivel de recursos financieros públicos utilizados por la Organización.

206. En cuanto a los indicadores de ejecución presupuestaria, la Regla 103.2 del Reglamento Financiero dispone que "La parte descriptiva del presupuesto indicará, cada vez que sea posible, los objetivos concretos, los resultados esperados y los indicadores clave de rendimiento para el ejercicio económico".

207. Sin embargo, la Corte comenzó a elaborar indicadores de rendimiento para toda la Organización solo a partir de 2015. En su decimotercer período de sesiones, celebrado en diciembre de 2014,⁴² la Asamblea invitó a la Corte a "*que redoble sus esfuerzos para elaborar indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan a la Corte una mejor demostración de sus logros y necesidades, y a los Estados Partes una evaluación más estratégica del desempeño de la Corte*".

208. Tres años más tarde, en 2017, en el tercer informe sobre la elaboración de indicadores de rendimiento para la Corte⁴³ se definieron 102 indicadores de rendimiento agrupados en torno a cuatro ámbitos de rendimiento.⁴⁴

209. Mientras tanto, en 2016, el Auditor Interno indicó que el grupo de trabajo había definido y puesto en marcha cerca de 100 indicadores clave de rendimiento; no obstante, tras un análisis más detenido se propuso en la Recomendación N°7 que "*el Consejo de Coordinación velara por que el grupo de trabajo dispusiera de recursos y competencias suficientes para llevar a cabo un análisis crítico de los indicadores de rendimiento actuales*".

³⁵ Al 31 de diciembre de 2018, estos eran: Sr. Omar Al-Bashir (fugitivo), Presidente de Sudán; Sr. Muammar Gaddafi (fallecido), Presidente de Libia; Sr. Uhuru Kenyatta (cargos retirados), Presidente de Kenia; Sr. William Ruro (desestimado), Vicepresidente de Kenia; Sr. Jean-Pierre Bemba (condenado en 2016, luego absuelto tras apelación en junio de 2018), ex Vicepresidente del Congo; Sr. Laurent Gbagbo (juicio en curso), ex Presidente de Côte d'Ivoire.

³⁶ Es preciso tener en cuenta la duración de las actuaciones desde la creación de la Corte, como lo demuestran todas las actuaciones de la Corte emprendidas en relación con la misma causa (Lubanga):

- (a) 2004: inicio de la primera investigación;
- (b) 2006: se expide la primera orden de detención;
- (c) 2009: inicio del primer juicio;
- (d) 14 de marzo de 2012: se dicta la primera sentencia;
- (e) 1 de diciembre de 2014: se dicta el primer fallo en apelación; y
- (f) 21 de octubre de 2016: se dicta la primera orden de reparación.

³⁷ Thomas Lubanga, Germain Katanga, Ahmad Al Mahdi y, nuevamente, Germain Katanga.

³⁸ Los Sres. M. Rujo, Kenyatta, Mharushimana y Abu Garda.

³⁹ Las causas Lubanga, Katanga y Al Mahdi.

⁴⁰ Incluida una sentencia absolutoria para el Sr. Matthieu Ngudjol por falta de pruebas en 2014 y, en 2018, una anulación de todos los cargos contra Jean-Pierre Bemba. En el momento de la realización de la auditoría (primer trimestre de 2019), el 15 de enero de 2019, se dictó un octavo fallo en apelación. El Sr. Laurent Gbagdo fue también absuelto.

⁴¹ En la causa del Sudán, ninguno de los sospechosos ha sido detenido en 10 años.

⁴² Documento ICC-ASP/13/20.

⁴³ Documento 115/11/2017 de fecha 15 de noviembre de 2017.

⁴⁴ Ámbito 1: los procedimientos son rápidos, justos y transparentes en todas las etapas; Ámbito 2: la dirección y gestión de la Corte son eficaces; Ámbito 3: La Corte garantiza un nivel adecuado de seguridad para sus actividades, en particular la protección de las personas que corren riesgos como consecuencia de su colaboración con la Corte; Ámbito 4: las víctimas tienen acceso a la Corte.

utilizados por la Corte. Para ello se podría utilizar la prueba SMART.⁴⁵ Sobre la base de los resultados, el Consejo de Coordinación debería acordar un número limitado de indicadores de rendimiento que sean mensurables y que guarden relación con las operaciones”.

210. Esta recomendación no fue aceptada por la Dirección de la Corte, que dio la siguiente respuesta: "los indicadores de rendimiento que la Corte está elaborando actualmente no están vinculados al presupuesto. Uno de los principales objetivos de los indicadores de rendimiento es asegurar que los procesos judiciales sean justos y eficaces.”

211. Después de examinar estos hechos, el Auditor Externo señala que:

(a) No hay correspondencia alguna entre los indicadores clave de rendimiento establecidos a escala de toda la Corte y los indicadores clave de rendimiento para cada órgano de la Corte, como se indica en los anexos del Informe anual sobre la ejecución del presupuesto (es decir, los anexos 1, 2, 4, 6, 7 y 8 para el ejercicio económico de 2017);

(b) La mayoría de los indicadores clave de rendimiento que figuran en estos anexos no están relacionados con la ejecución del presupuesto y suelen ser una simple descripción de determinadas actividades seleccionadas, por lo que no permiten evaluar los resultados respecto de objetivos cuantificados;

(c) La mayoría de los indicadores de rendimiento tienen objetivos no mensurables, como "realizar estudios de investigación y asesoramiento jurídicos previa solicitud" o "aumentar la satisfacción de los clientes”;

(d) Con mucha frecuencia, el elevado número de logros calificados al 100% no es el resultado de la comparación de dos cifras o de la verificación de la realización efectiva de una acción concreta, sino una mera descripción de las actividades relacionadas con el objetivo seleccionado;

(e) Varios de esos indicadores podrían considerarse más como instrumentos para ayudar a cada órgano a aclarar sus tareas principales que como verdaderas herramientas susceptibles de ofrecer informaciones útiles para los Estados Partes. No se establece un orden de prioridad entre esos indicadores. No permite a los Estados Partes sacar conclusiones sobre la eficacia y el rendimiento de la Corte; y

(f) El elevado número de indicadores de rendimiento no priorizados limita la posibilidad de que los eventuales lectores puedan comprender cuáles son los verdaderos resultados "clave" y tener una visión global del desempeño de la Corte.

212. Por consiguiente, la Corte no puede ofrecer, en respuesta a las posibles "correlaciones directas" engañosas que cualquier observador externo podría establecer como se explicó anteriormente, indicadores de rendimiento financieros mensurables, satisfactorios y más precisos, que demuestren a todas las partes interesadas (incluida la opinión pública) la relación entre los gastos incurridos y los resultados obtenidos.

Conclusión: Como lo confirma la respuesta de la Corte al informe de Auditoría Interna de 2016, los principales indicadores de rendimiento de la Corte “no guardan relación con el presupuesto”.

El elevado número de indicadores clave de rendimiento presentados en los anexos del informe sobre la ejecución del presupuesto por programas y la falta de una priorización entre ellos dificultan su lectura e imposibilitan la evaluación global del rendimiento real de la Corte.

Recomendación N°10 (prioridad 2): En relación con los indicadores clave de rendimiento que figuran en los anexos del Informe sobre la ejecución del presupuesto, el Auditor Externo recomienda:

(a) A efectos de presentar un informe anual sobre la ejecución del presupuesto más coherente y centrado en el presupuesto, la Corte ha dejado de publicar los anexos que hasta la fecha se dedicaban a los indicadores clave de rendimiento de los programas principales, dado que la mayoría de ellos no son mensurables ni guardan relación con la ejecución del

⁴⁵ Específicos, mensurables, alcanzables, realistas y limitados en el tiempo.

presupuesto, es decir, no ofrecen indicaciones mensurables ni pertinentes sobre los gastos y los resultados;

(b) A fin de evitar que partes externas puedan establecer, a partir de informaciones públicas, correlaciones simples pero engañosas (por ejemplo, dividiendo los gastos presupuestarios reales de la Corte por el número de fallos condenatorios, sentencias, personas implicadas, situaciones, etc.), la Corte aprovecha su labor actual sobre el Plan Estratégico de la Corte 2019-2021 para seleccionar, cuando proceda, algunos indicadores clave de desempeño específicos que presenten una clara correlación con el uso de recursos presupuestarios, con la finalidad de reemplazar los actuales indicadores clave de rendimiento que se presentan en los informes sobre la ejecución del presupuesto y que, en general, no están directamente relacionados con el presupuesto; y

(c) Una vez finalizada esta tarea, cada órgano selecciona un número muy limitado de los indicadores mensurables más importantes relacionados con el presupuesto (entre dos y cuatro, si los hubiere), a fin de adjuntarlos al informe sobre la ejecución del presupuesto.

No debería procederse a la supresión de la publicación de los indicadores actuales hasta que se disponga realmente de los nuevos indicadores correspondientes.

III. Conclusión

213. Todos los Estados tienen que hacer concesiones financieras entre sus funciones soberanas. Sus recursos financieros disponibles no son ilimitados, por lo que es preciso imponer límites financieros a cada una de estas funciones. Los recursos asignados a los sistemas judiciales nacionales no son una excepción a esta regla, y no por ello se plantean dudas sobre su independencia.

214. Sin embargo, desde su creación, esta norma universal no se ha respetado en la Corte, por tres razones principales:

(a) La interpretación dominante del Estatuto de Roma en relación con el principio de la independencia de la Fiscalía ha sido que no podían imponérsele límites financieros;

(b) Con arreglo a la práctica actual, la necesidad de llegar a un consenso sobre las resoluciones de aprobación del presupuesto dificulta la determinación de un límite máximo para el presupuesto generalmente aceptado; y

(c) Los casos remitidos a la Fiscalía y confirmados por los magistrados dieron lugar a un aumento constante de la carga de trabajo en los primeros diez años de actividad de la Corte. Esto vino a reforzar los dos elementos anteriores.

215. No obstante, en el último decenio, la situación ha evolucionado y la carga de trabajo real de la Corte, que no ha dejado de ser imprevisible, al menos se ha estabilizado y, en los últimos años, han aparecido indicios que permiten suponer que la Corte podría haber alcanzado su velocidad de crucero, aunque, evidentemente no se pueden excluir picos de carga de trabajo en un futuro indefinido.

216. La mayoría de las recomendaciones del Auditor Externo clasificadas como "prioridad 1" en el presente informe tienen por objeto optimizar el presupuesto de la Corte. Lamentablemente, por las razones expuestas en el Capítulo A, el Estatuto de Roma y la consiguiente estructura del presupuesto de la Corte no admiten ningún enfoque basado en la relación calidad/precio. Evidentemente, esta situación limita las mejoras que cabría esperar de la aplicación de las recomendaciones del Auditor Externo presentadas anteriormente.

217. Sin embargo, al margen de dichas recomendaciones, el Auditor Externo recuerda que el Grupo de Estudio sobre Gobernanza presentó un informe a la Asamblea con fecha 16 de noviembre de 2016, en el que se examina la posibilidad de adoptar un modelo basado en una "dotación" (o varias dotaciones) presupuestarias para el presupuesto de la Corte. Sería una manera eficaz de atajar los aumentos futuros y, al mismo tiempo, ofrecer, en circunstancias excepcionales imprevisibles, la posibilidad de que la Asamblea apruebe presupuestos adicionales. Considerando que existía el riesgo de que tal medida pudiera dar lugar a que la Corte se convirtiera en una organización "dependiente de sus recursos", la Asamblea decidió no optar por esa vía.

218. Con todo, después de haber auditado todos los aspectos del proceso presupuestario de la Corte, el Auditor Externo opina que, como sugiere el Grupo, la única forma eficaz de asegurar que el presupuesto de la Corte esté bajo el control de los Estados Partes es adoptando el enfoque basado en dotaciones, similar al que se aplica a todos los tribunales nacionales.

IV. Seguimiento de las recomendaciones anteriores

219. En su informe sobre los estados financieros del ejercicio económico 2018, el Auditor Externo informa sobre el seguimiento de las recomendaciones resultantes de todas las auditorías anteriores, con el fin de disponer de una visión de conjunto de todas las recomendaciones aplicadas o aún pendientes.

V. Agradecimientos

220. El Auditor Externo expresa su profundo agradecimiento a los directores y al personal de la Corte Penal Internacional por la calidad de su acogida y la precisión de las informaciones que le aportaron.

Fin de las observaciones de auditoría.

Auditor Externo
Primer Presidente del
Tribunal de Cuentas (France)
13 rue Cambon
75001 Paris, Francia

Anexos

Anexo I

Mandato

1. De conformidad con una carta de notificación enviada al Secretario el 10 de enero de 2018, tres miembros del equipo de auditoría externa llevaron a cabo una auditoría sobre el procedimiento presupuestario de la Corte Penal Internacional del 20 al 31 de mayo de 2019.
2. El mandato de esta auditoría se acordó tras mantener consultas con los directivos afectados. Se les comunicó dicho mandato el 11 de enero de 2019, que fue seguido de dos cuestionarios, el primero enviado el 21 de marzo de 2019 y el segundo el 6 de mayo de 2019. El mandato es el siguiente:

A. Alcance

3. La auditoría se centra en el proceso presupuestario de la Corte.
4. Abarca el proceso de elaboración, la aprobación (examen, negociación y aprobación) y ejecución del presupuesto anual de la Organización.

B. Objetivos

5. El objetivo de la auditoría es medir la eficacia y eficiencia del proceso presupuestario y, si procede, proponer formas de mejorarlo.
6. En particular, la auditoría tiene por objeto determinar en qué medida el presupuesto se puede adaptar a la carga de trabajo de la Corte y en qué medida se puede optimizar su funcionamiento en las tres etapas principales, a saber:
 - (a) la coordinación entre los órganos y las oficinas de la Corte durante la elaboración del presupuesto, con objeto de asegurar: a) un entendimiento común de las prioridades de la Corte y las hipótesis presupuestarias; b) la coherencia de los proyectos de presupuesto de toda la Corte que también tenga en cuenta las solicitudes y recomendaciones de la Asamblea de los Estados Partes y el Comité de Presupuesto y Finanzas;
 - (b) las interacciones entre la Corte y la Asamblea y sus órganos subsidiarios, incluido el Comité de Presupuesto y Finanzas, durante la aprobación del presupuesto, con el fin de asegurar la supervisión del proceso por los Estados Partes;
 - (c) la capacidad de la Corte para hacer frente a cualquier cambio en las hipótesis o en la carga de trabajo durante la ejecución del presupuesto.
7. El examen relativo a esas tres etapas (elaboración, aprobación y ejecución) se centrará en la forma en que el presupuesto puede adaptarse, tanto al alza como a la baja, a la carga de trabajo y a los recursos financieros puestos a disposición por los Estados, con el fin de evaluar su flexibilidad y sostenibilidad.

C. Método

8. El equipo se compone de tres auditores: Michel Camoin, Gilles Levy y Christian Cardon. Las actividades de auditoría se organizaron y distribuyeron de la siguiente manera:
 - (a) Un núcleo común, que abarca cinco esferas:
 - (i) El examen de los logros financieros pasados de la actividad de la Corte desde 2002, con el fin de tener, desde el inicio, una visión general de la evolución del gasto de las actividades iniciadas por la Corte y evaluar, en la medida de lo posible, la correlación sintética pertinente entre los recursos comprometidos y los resultados obtenidos, independientemente de la división del presupuesto en programas;

(ii) Un inventario y análisis del conjunto de normas aplicables en materia presupuestaria en el seno de la Corte;

(iii) El análisis de la evolución del presupuesto de la Corte en los últimos cinco años: en lo tocante a los gastos, por programa principal y por tipo de gasto; en cuanto a los ingresos, desglose entre contribuciones obligatorias y voluntarias. En esta ocasión, se concederá atención a la relación entre el resultado de la ejecución del presupuesto y el nivel de efectivo de que dispone la Organización;

(iv) El examen de los métodos para evaluar los ingresos y los gastos durante la elaboración de cada presupuesto (incluida la cuestión de la disponibilidad y fiabilidad de las informaciones en poder de la Secretaría, en consulta con los demás órganos, sobre las nuevas situaciones de las que debe ocuparse la Corte y las que podrían cerrarse o dejarse para un ejercicio presupuestario ulterior); y

(v) El examen de las ventajas y desventajas de aprobar un presupuesto establecido de conformidad con las normas IPSAS (en respuesta a una pregunta concreta planteada por el Comité durante la presentación del informe del Auditor del año pasado); y

(b) Enfoque analítico por programas principales:

(i) En la práctica, los programas se han reunido en tres grupos: 1) Secretaría (Christian Cardon), 2) Fiscalía (Michel Camoin), 3) Presidencia/Salas y otros programas (Gilles Levy); y

(ii) El análisis se centró en la determinación de los gastos recurrentes y no recurrentes y de los medios disponibles (si los hubiere) y utilizados a fin de que los Estados Partes pudieran controlar su evolución.

D. Calendario

9. Tras la videoconferencia celebrada el 12 de noviembre de 2018, el Auditor Externo recibió la documentación básica el 11 de enero de 2019. El 21 de marzo de 2019 se envió un primer cuestionario suplementario a los servicios cuyas respuestas estaban previstas para finales de febrero de 2019, un segundo cuestionario, el 4 de mayo de 2019 y un tercero el 5 de mayo de 2019, cuyas respuestas estaban previstas para el 15 de mayo de 2019.

10. La misión *in situ* tuvo lugar del 20 al 31 de mayo de 2019. El calendario de reuniones con los funcionarios pertinentes de la Secretaría, la Fiscalía y la Presidencia, etc., se acordó antes de iniciar la misión (sobre la base de un máximo de cuatro reuniones por día, por auditor). También se programaron la reunión inaugural y la reunión de clausura.

E. Elaboración y entrega del informe de auditoría

11. Se previeron dos fases:

(a) Fase 1 (proyecto de informe): al finalizar su auditoría *in situ*, el Auditor envió un informe provisional el 4 de junio de 2019 para su aprobación;

(b) Fase 2 (informe final): el informe final, que tiene en cuenta las respuestas al informe provisional, se transmitió a la Corte a principios de julio para su presentación a la Asamblea de los Estados Partes, tras su examen por los comités ad hoc (Comité de Auditoría y el Comité de Presupuesto y Finanzas), de conformidad con los procedimientos habituales y el calendario de la Corte.

Anexo II

Lista de personas entrevistadas

Presidencia

- Hirad Abtahi, asesor jurídico y jefe de dependencia
- Sean Cornell

Salas

- Marc Perrin de Brichambaut, magistrado, vicepresidente

Grupo de Trabajo de La Haya

- Embajadora Marlene Bonnici, facilitadora del presupuesto
- Embajadora Annika Markovic, facilitadora del seguimiento de la gestión del presupuesto

Fiscalía

- James Stewart, Fiscal adjunto
- Marco Blasi, jefe de la Sección de Gestión de Servicios
- Jennifer Urrutia, Sección de Gestión de Servicios

Fondo Fiduciario

- Pieter de Baan, Director Ejecutivo
- Ivan Dragano, Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas

Mecanismo de Supervisión Independiente

- Saklaine Hedaraly, jefa del Mecanismo de Supervisión Independiente

Auditoría Interna

- Florence Bole, Directora

Secretaría

- Peter Lewis, Secretario
- Ivan Alippi, Director, División de Servicios Administrativos
- Marc Dubuisson, Director, División de Servicios Judiciales
- Juan Escudero, Jefe del Gabinete del Secretario
- Michael Chin, Jefe de la Sección de Presupuesto
- Pierre Ronzière, Sección de Presupuesto
- Étienne Gouws, Jefe de la Dependencia de Operaciones de la Sección de Recursos Humanos
- Lassi Kuusinen, Jefe de la Sección de Seguridad
- Kelly Mannix, Jefa de la Sección de Gestión de Servicios de Información
- Pieter Vanaverbeke, Dependencia de Asistencia Letrada
- Natacha Schauder, Sección de Víctimas y Testigos
- Chi Wang, División de Operaciones Externas