



## Modificación del Artículo 73 de la Constitución

### Informe de la Secretaría en consulta con un grupo informal de miembros del Consejo

1. En su 101ª reunión el Consejo Ejecutivo examinó el informe del Grupo Especial para la Revisión de la Constitución de la OMS.<sup>1</sup> El grupo especial había propuesto una modificación del Artículo 73, relativo al procedimiento de modificación de la Constitución, con miras a abreviar el con frecuencia prolongado periodo que media entre la adopción de una modificación y su entrada en vigor previa aceptación por las dos terceras partes de los Miembros de la OMS. Tras examinar dicha propuesta, el Consejo pidió al Director General que presentara un estudio sobre la situación jurídica en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la entrada en vigor de las modificaciones, y que propusiera soluciones compatibles con el derecho internacional.
2. Tras examinar el informe del Director General en su 102ª reunión,<sup>2</sup> el Consejo pidió que se constituyese un grupo de trabajo informal de miembros del Consejo interesados en el tema para que, comunicándose por medios electrónicos, analizaran diversas cuestiones planteadas por miembros del Consejo respecto a la propuesta de modificación del Artículo 73 que se hace en el citado informe en relación con la entrada en vigor de las modificaciones. La Secretaría, en nombre del Presidente, leyó una lista de miembros potencialmente interesados, pidiendo a éstos y a cualesquiera otros que estuvieran igualmente interesados en participar en los debates que confirmaran a la Secretaría su disposición a formar parte del grupo. Éste quedó así constituido por la Dra. A. Alvik (Noruega), el Sr. N. Boyer como suplente de la Dra. J. Boufford (Estados Unidos de América), el Dr. A. Juneau (Canadá), el Dr. A. Sulaiman (Omán), el Sr. H. Voigtländer (Alemania) y el Sr. J. Williams (Islas Cook).
3. Como método de trabajo, la Secretaría entregó a los miembros del grupo el borrador inicial de un documento sobre el tema, a modo de punto de partida para formular e intercambiar observaciones con otros miembros por correo electrónico o por otros medios. En la práctica se utilizaron el correo electrónico y el fax. En los siguientes párrafos se exponen el análisis original del tema y las observaciones de los miembros del grupo sobre el borrador inicial.
4. La propuesta de modificación del Artículo 73 que figura en el informe del Director General consistía en crear tres categorías de posibles modificaciones de la Constitución, determinándose si los

---

<sup>1</sup> Documento EB101/1998/REC/1, anexo 3.

<sup>2</sup> Documento EB102/3.

Miembros de la Organización deberían aceptar posteriormente la modificación adoptada - y de ser así en qué proporción - antes de que pudiera entrar en vigor. Las categorías propuestas son las siguientes:

**Categoría 1:** Cuando una propuesta de modificación sea adoptada en la Asamblea de la Salud por una mayoría de tres cuartos (de los Miembros) y no entrañe cambio alguno de la finalidad que persigue la Organización y/o de cualquier otra categoría de modificaciones que pueda acordarse, entrará en vigor de inmediato.

**Categoría 2:** Cuando una propuesta de modificación sea adoptada en la Asamblea de la Salud por una mayoría de tres cuartos (de los presentes y votantes), entrará en vigor una vez aceptada por la mayoría de los Miembros.

**Categoría 3:** Cuando una propuesta de modificación sea adoptada en la Asamblea de la Salud por una mayoría de dos tercios (de los presentes y votantes), entrará en vigor una vez aceptada por las dos terceras partes de los Miembros.

Este último es el procedimiento estipulado actualmente en el Artículo 73 de la Constitución.

5. A continuación se reproducen las preguntas planteadas por los miembros del Consejo, según las resumió el Presidente, y las correspondientes respuestas.

### **¿Qué categorías de modificación constitucional deberían distinguirse?**

6. Como puede deducirse de la propuesta examinada por el Consejo, la división en categorías se atiende fundamentalmente al número de votos obtenidos por la modificación al ser adoptada por la Asamblea de la Salud. No obstante, en el caso de la categoría 1 (modificaciones para cuya entrada en vigor no se requeriría la ulterior aceptación por los Estados Miembros), la naturaleza de la modificación también reviste importancia. Ahora bien, varios miembros opinaban que había que delimitar muy claramente por adelantado todos los tipos de modificaciones susceptibles de ser incluidas en esa categoría.

7. La categoría 1, según la definición que se ha dado, abarca sólo un tipo de modificaciones caracterizadas de manera sustantiva (en términos excluyentes), a saber, las que no alteran la finalidad de la Organización. Tal como se señala en el informe anterior del Director General, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que prevén una categoría de modificaciones que no requieren la ulterior aceptación por los Estados Miembros (FAO, UNESCO y OMM) también incluyen en esa categoría las modificaciones que no entrañan «nuevas obligaciones» para los Miembros. En todas esas organizaciones, la decisión respecto a si una enmienda genera o no nuevas obligaciones incumbe al propio órgano rector. Sería una modificación de ese tipo, por ejemplo, la que crease la obligación de aportar contribuciones a una organización financiada hasta entonces exclusivamente mediante contribuciones voluntarias.

8. Si se incluye la característica precitada en la categoría 1, limitándola así a las modificaciones que no entrañen nuevas obligaciones para los Miembros, en tal caso, junto con el actual requisito de que la modificación no altere la finalidad que persigue la Organización, la lista incluiría todas las características sustantivas enumeradas por las otras tres organizaciones que prevén esa categoría de procedimiento de modificación. Sin embargo, otras posibles características sustantivas que podrían excluir a una modificación de la primera categoría serían: i) que afectase al carácter intergubernamental de la Organización; ii) que alterase la autoridad del Director General, la Asamblea de la Salud y/o el Consejo Ejecutivo; y iii) que alterase el método de modificación de la Constitución.

9. En una Constitución como la de la OMS, de carácter básicamente orgánico (pues guarda relación con la estructura de la Organización), cabe preguntarse qué modificaciones de las actuales disposiciones podrían generar una nueva obligación. Hasta la fecha la Asamblea de la Salud ha adoptado las siguientes modificaciones: i) en 1959, 1967, 1976, 1986 y 1998, para ampliar el tamaño del Consejo Ejecutivo (Artículos 24 y 25), ii) en 1965, para introducir la posibilidad de suspender o excluir a los Miembros que practicasen deliberadamente una política de discriminación racial (Artículo 7), iii) en 1973, para introducir un presupuesto bienal (Artículos 34 y 55), y iv) en 1978, para incluir una versión en árabe entre los textos auténticos de la Constitución (Artículo 74). Aunque, según la propuesta, la cuestión de si una modificación reúne los requisitos necesarios para ser clasificada en la categoría 1 debería dirimirla la Asamblea de la Salud, cabe aducir que ninguna de las modificaciones adoptadas hasta la fecha por ésta ha creado nuevas obligaciones para los Miembros ni alterado la finalidad de la Organización. Así pues, todas ellas se prestarían al procedimiento correspondiente a la categoría 1.

### **¿Cuándo se decidiría la categoría de clasificación de una propuesta de modificación de la Constitución?**

10. Para responder a esta pregunta lo mejor es recurrir a una serie de ejemplos, como se hace a continuación. Según se ha dicho anteriormente, sólo las modificaciones que no reunieran ninguna de las características sustantivas especificadas (que no creasen nuevas obligaciones y no alterasen la finalidad de la Organización) se prestarían al procedimiento descrito en la categoría 1. Así pues, la Asamblea de la Salud debe decidir, antes de resolver si adoptar o no la modificación propuesta, si ésta presenta alguna de esas características.

11. Un primer ejemplo podría ser una propuesta encaminada a aumentar a 35 el número de miembros del Consejo Ejecutivo. Suponiendo que la Asamblea acordase, ya fuera mediante votación formal o por consenso, que una decisión de esa naturaleza no conlleva una nueva obligación para los Miembros y no altera la finalidad de la Organización, la clasificación de la propuesta - caso de ser adoptada por la Asamblea - dependería exclusivamente del número de votos recibidos.

- Si obtuviera un número de votos equivalente o superior a los tres cuartos de los Miembros de la Organización (el 75% de 191 Miembros, o 144 votos), no se requeriría la ulterior aceptación para su entrada en vigor.
- Si obtuviera sólo un número de votos equivalente a los tres cuartos de los presentes y votantes (o más, pero menos de los 144 que exige la primera categoría), se necesitaría luego que una mayoría de los Miembros de la Organización (esto es, 96 Miembros) presentasen la aceptación de la modificación.<sup>1</sup>
- Si obtuviera menos de las tres cuartas partes de los votos pero una cantidad equivalente o superior a los dos tercios de los presentes y votantes, únicamente satisfaría las condiciones estipuladas en la categoría 3, y por consiguiente no entraría en vigor hasta no haber sido aceptada posteriormente por dos tercios de los Miembros de la Organización (128 Miembros).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Si asisten a la Asamblea 180 Estados Miembros, por ejemplo, son frecuentes las votaciones con sólo 120 miembros presentes y votantes (que emiten un voto afirmativo o negativo, pues las abstenciones no se tienen en cuenta). Eso significa que la modificación propuesta podría ser adoptada por 90 votos. Así pues, si recibiese entre 90 y 143 votos, la modificación se clasificaría en la categoría 2.

<sup>2</sup> Considerando el mismo número de presentes y votantes que en la nota anterior, ello significa que sólo podría obtener entre 80 y 89 votos.

12. Un segundo ejemplo podría ser la propuesta de incluir en la Constitución una nueva disposición que obligase a todos los Miembros a prohibir la publicidad del tabaco. Suponiendo que la Asamblea decidiera, ya fuese mediante votación formal o por consenso, que eso impondría una nueva obligación a los Miembros (como parece que sería el caso), la propuesta quedaría excluida del procedimiento previsto para la categoría 1 y, dependiendo del número de votos obtenidos en la Asamblea al adoptarse la propuesta, tendría que ser aceptada bien por una mayoría de los Miembros (96), en el caso de la categoría 2, o bien por dos tercios de los Miembros (128), en el caso de la categoría 3. Huelga señalar que, si no obtuviera como mínimo una mayoría de dos tercios de los presentes y votantes, la propuesta no sería adoptada.

13. Según se desprende de los ejemplos precitados, la división en categorías depende en parte de si la naturaleza de la modificación propuesta permite clasificarla en la categoría 1, cosa que debe determinar la Asamblea antes de votar si adopta o no la propuesta, y en parte, automáticamente, del número de votos obtenidos en la Asamblea cuando en efecto se adopta la modificación. Sólo determinados tipos de modificaciones se prestarían al procedimiento correspondiente a la categoría 1, pero cualquier tipo de modificación es susceptible de ser incluida en las categorías 2 y 3.

14. El apoyo de los miembros del grupo al mantenimiento de la categoría 1 fue escaso o nulo. Quienes se pronunciaron al respecto señalaron la acaso excesiva facilidad con que, en el «calor del debate», podría darse una amplia mayoría a favor de una modificación que, a la postre, tras un periodo de reflexión, bien pudiera obtener menos apoyo. Además, muchas modificaciones podrían reunir las condiciones necesarias para ser clasificadas en la categoría 1, por no entrañar nuevas obligaciones para los Miembros y no alterar la finalidad de la Organización, pero podrían en cambio entrañar nuevas y considerables obligaciones para la Organización desde el punto de vista de los gastos.

15. Se consideraba también que el hecho de intentar definir las categorías sustantivas de modificaciones clasificables dentro de la categoría 1 podía ocasionar dificultades. Se señaló que, en lugar de intentar definir esas categorías, tal vez era preferible identificar los artículos de la Constitución susceptibles del tipo de modificación previsto en la categoría 1. Aunque en algunas circunstancias ese enfoque sería más sencillo, hay que admitir que, aun cuando el contenido de un artículo permitiera clasificarlo en la categoría 1, todo texto que se le añadiese podría crear nuevas obligaciones para los Estados Miembros o alterar la finalidad de la Organización, no obstante el tenor original del artículo. Además, esa alternativa no prevé la inclusión de nuevos artículos.

**¿A qué modificaciones deberían aplicarse las disposiciones de la categoría 1, habida cuenta de las dificultades que podrían tener los Estados Miembros para aceptar determinadas modificaciones de la Constitución de la OMS sin una ratificación específica previa por parte de sus respectivos parlamentos?**

16. Este tema ya se ha abordado parcialmente en las secciones precedentes. No obstante, la posibilidad de que determinados Miembros tengan dificultades para aceptar ciertas modificaciones de la Constitución sin una ratificación específica previa por parte de sus respectivos parlamentos es una cuestión que merece ser considerada más detenidamente.

17. Según establece actualmente la Constitución, las modificaciones entran en vigor para todos los Miembros cuando son adoptadas por las dos terceras partes de la Asamblea de la Salud y aceptadas por las dos terceras partes de los Miembros de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales. Así pues, los Estados Miembros se hallan actualmente en una situación tal que una modificación que les afecte puede entrar en vigor aun cuando no hayan votado por ella ni presentado la aceptación. No obstante, algunos miembros del grupo señalaron que esa situación constituye ya una

excepción al derecho internacional tradicional, basado en el principio de que los Estados Miembros sólo están obligados a observar las modificaciones de un tratado internacional si previamente las han ratificado, por lo cual no se consideraba deseable reducir aún más el ya escaso grado de protección que brinda a los Estados Miembros el presente Artículo 73. Aunque un miembro opinaba que, a efectos de acelerar la entrada en vigor de las modificaciones, el uso de la categoría 2 constituía un compromiso posiblemente aceptable, otro de los miembros juzgaba que ni siquiera esa categoría era una opción aceptable.

18. En relación con este punto, un miembro señaló que, en el caso de una modificación que crease nuevas obligaciones para los Estados Miembros, con independencia de a cuál de las tres categorías perteneciese, la Constitución de la FAO preveía una alternativa a su juicio satisfactoria, como es la de que esas modificaciones sólo entren en vigor para aquellos Miembros que efectivamente las acepten. Sin embargo, otro miembro señaló que ello no le parecía una buena solución.

### **¿Cuál sería el calendario de la entrada en vigor y qué mecanismos se adoptarían para controlar ulteriormente las ratificaciones?**

19. Respecto al calendario de la entrada en vigor de las modificaciones, las clasificadas en la categoría 1 entrarían en vigor cuando las adoptase la Asamblea de la Salud. En cuanto a las otras modificaciones, el marco cronológico dependería del tiempo que tardase el porcentaje requerido de Miembros en presentar sus aceptaciones de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

20. Sin embargo, los acontecimientos que pone en marcha la adopción de una modificación prolongan en ocasiones ese periodo más de lo previsto. En el caso de la modificación más reciente de la Constitución, que entrañó la modificación de los Artículos 24 y 25 a fin de añadir un miembro más al Consejo Ejecutivo, la modificación fue adoptada en la 39ª Asamblea de la Salud en 1986 y no entró en vigor hasta 1994. Una de las causas de ese retraso fue el crecimiento de la Organización. En 1986 ésta contaba con 168 Miembros, por lo que se requería la aceptación ulterior de sólo 112 Estados Miembros, pero cuando se logró reunir las aceptaciones de dos tercios de los Miembros conforme a lo que exigía el número de países considerados en su día, los Miembros de la Organización eran ya 189, lo que elevaba a 126 las aceptaciones requeridas.

21. Como consecuencia de ello, durante los debates mantenidos por el Consejo en su 102ª reunión, al menos uno de los miembros preguntó si podía modificarse la Constitución para que, en el futuro, el requisito de recibir ulteriormente las aceptaciones de dos tercios de los Miembros se concretase en función del número de Miembros en el momento de la adopción de la modificación por la Asamblea. Ninguna norma de derecho internacional impide a los Estados Miembros acordar una modificación de esa índole y aplicarla una vez que entre en vigor. Como garantía de que el depositario de la Constitución de la OMS sería de la misma opinión, la idea ha sido corroborada ya por la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas. El miembro del grupo que comentó este punto consideraba que podía tratarse de una solución aceptable, siempre que al calcular el número de aceptaciones necesarias para la entrada en vigor de las modificaciones sólo se tuviera en cuenta a los Estados Miembros que fuesen Miembros en el momento de su adopción por la Asamblea de la Salud.

### **¿Qué disposiciones se adoptarían para controlar ulteriormente con los Estados Miembros la presentación de las aceptaciones?**

22. Todos los Estados Miembros reciben copias de todas las resoluciones adoptadas por la Asamblea de la Salud, y cuando se adopta una modificación reciben una notificación especial en que se les informa sobre el procedimiento de aceptación para su entrada en vigor. De vez en cuando la Asamblea de la Salud

o el Consejo Ejecutivo han pedido al Director General que recordase a los Estados Miembros la necesidad de presentar las aceptaciones de una modificación de la Constitución. Sin embargo, en el momento de adoptar una modificación la Asamblea puede especificar que el Director General debe no sólo informar de manera especial a los Estados Miembros sobre la adopción, sino también recordar cada año a los que no hayan presentado su aceptación la necesidad de hacer tal cosa para que la modificación pueda entrar en vigor. Esta propuesta fue apoyada durante el intercambio de pareceres de los miembros del grupo.

## **INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO**

23. El Consejo tal vez desee examinar la propuesta de modificación del Artículo 73 de la Constitución a la luz de los nuevos análisis y observaciones efectuados por los miembros del grupo de trabajo «virtual» informal, según lo expuesto en este documento. Se diría que no gozaba de gran apoyo la idea de establecer una categoría de modificaciones que pudiera, en caso de ser adoptada por una mayoría suficientemente amplia de la Asamblea de la Salud, entrar en vigor sin necesidad de aceptación ulterior alguna por parte de los Estados Miembros (categoría 1). Antes bien, a juzgar por las opiniones expresadas en el grupo, parece que el posible establecimiento de un menor porcentaje de aceptaciones por los Estados Miembros tras la adopción de la propuesta por una mayoría especialmente holgada en la Asamblea de la Salud constituye tal vez la opción más viable que pueda proponerse (categoría 2). Así y todo algunos Estados Miembros podrían formular objeciones. En consecuencia, el Consejo tal vez desee centrar su atención en la búsqueda de fórmulas que permitan acelerar la entrada en vigor de las modificaciones de la Constitución clasificables en las categorías 2 y 3, y en la consideración de la propuesta de basar el porcentaje de aceptaciones necesario para su entrada en vigor en el número de Miembros que tenga la Organización en el momento en que la Asamblea de la Salud adopte la propuesta.

= = =