



ESTRATEGIA SOBRE LEGISLACIÓN RELACIONADA CON LA SALUD: INFORME DE PROGRESO

Antecedentes

1. En este informe se resume el progreso alcanzado en la ejecución de la *Estrategia sobre legislación relacionada con la salud* (documento CD54/14, Rev.1 y resolución CD54.R9) (1, 2), que el 54.º Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) adoptó en el 2015. Este es el primer informe sobre la estrategia y abarca el período de octubre del 2015 a noviembre del 2023.
2. La Región de las Américas es la primera región de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en adoptar una estrategia explícita formulada sobre la base de la necesidad expresada por diversos Estados Miembros, que informaron a la Oficina Sanitaria Panamericana (la Oficina) sobre los retos considerables que enfrentaban a la hora de formular, implementar o revisar sus marcos jurídicos y reglamentarios, y establecer una mayor coordinación durante este proceso entre la autoridad sanitaria, el poder legislativo y otros poderes del Estado y con los actores relevantes. También se formuló sobre la base de solicitudes de apoyo para diseminar normas y guías de salud pública que las autoridades de la salud pudieran aplicar al formular esos marcos, y que las autoridades legislativas y judiciales pudieran utilizar. La visión que motivó la estrategia era que los Estados Miembros contaran con marcos jurídicos y reglamentarios adecuados y fortalecidos para promover la salud incluso desde la perspectiva del derecho a la salud donde fuera nacionalmente reconocido y promoviendo el derecho al goce del grado máximo de salud que se pudiera lograr. La estrategia también tiene por objeto fortalecer las medidas legislativas y reglamentarias para proteger la salud y abordar las condiciones sociales y sus factores determinantes.

Análisis del progreso alcanzado

3. Se llevó a cabo una labor de divulgación de la estrategia destinada a favorecer el trabajo interprogramático interno y coordinado con los programas subregionales y las oficinas de la OPS/OMS en los países. El objeto de esa labor fue garantizar la coherencia entre los avances científicos y técnicos y los marcos jurídicos asociados, de modo de fortalecer los mecanismos de cooperación técnica. También se emprendieron acciones de divulgación dirigidas a los Estados Miembros que supusieron celebrar sesiones de discusión con las áreas jurídicas, las procuradurías generales y las áreas de planificación de los ministerios de salud. En esas sesiones se analizaron los principales retos de la salud pública y la manera en que la legislación y la normativa se podrían utilizar mejor como herramientas importantes para promover la salud pública con la cooperación técnica de la OPS.

4. Se ha logrado dar importancia a la necesidad de que las áreas técnicas y jurídicas de los diferentes Estados Miembros se comuniquen de forma activa, así como a la necesidad de que haya mecanismos amplios de colaboración en materias asociadas con la promoción y la protección de la salud, los determinantes de esta y la legislación conexas, y una vinculación parlamentaria activa, en que se tenga en cuenta la visión de “Una salud”.

Línea de acción estratégica 1: Acciones sobre determinantes de la salud

5. La mayoría de las intervenciones de la OPS en el campo de la legislación han dado resultados positivos y han permitido alcanzar consensos sobre textos legales mejorados y robustecidos, muchos de los cuales han sido aprobados por las legislaturas y las autoridades nacionales competentes. Asimismo, se han revisado las leyes y las propuestas regulatorias para la promoción de entornos saludables de 16 países de la Región. Entre esas leyes y propuestas se encuentran las que promueven la calidad del aire y del agua para prevenir los efectos del cambio climático en coordinación con otros sectores, así como las que fomentan programas de protección social y de trabajo intersectorial en el contexto del enfoque de “Una salud”, que supone un abordaje integral y holístico de los problemas que se tratan en normas jurídicas dispersas.

6. Las nuevas leyes de salud mental y prevención del suicidio de Guyana del 2023, en que se aborda la visión de los determinantes de la salud, son un ejemplo de estos textos legales. Se ha creado legislación modelo destinada a promover la salud mental en Centroamérica, y en esa labor han participado el Parlamento Centroamericano y la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana. Además, se han formulado propuestas de fortalecimiento jurídico destinadas a fomentar la seguridad vial en siete países.

7. La plataforma de las funciones esenciales de salud pública, creada para los Estados Miembros, es una herramienta que resulta eficiente para favorecer la revisión, el fortalecimiento y la construcción de marcos jurídicos y reglamentarios. Si bien prácticamente todas las funciones esenciales inciden en esos marcos, la que cobra más relevancia es la función número cuatro relativa a la formulación y ejecución de políticas de salud y a la promoción de legislación que proteja la salud de la población. Los indicadores de la OPS sobre la fortaleza de los marcos jurídicos para la salud universal se miden con base en esa misma premisa y en indicadores de actualidad regulatoria. Además, se está consolidando una herramienta destinada a apoyar el fortalecimiento legislativo y reglamentario integral.

8. A los efectos de cimentar ese camino, la Oficina está ejecutando un proyecto de mapeo de legislación regional de alto impacto en 33 Estados Miembros que tiene por objeto fortalecer el andamiaje jurídico de la vacunación universal. Este proyecto rastrea al menos 40 categorías jurídicas asociadas con los marcos legislativos y reglamentarios nacionales relacionados con la vacunación en sus diversas dimensiones normativas. El objeto es crear una caja de herramientas que permita favorecer el fortalecimiento jurídico integral a fin de blindar los programas de vacunación universal, que son uno de los bienes públicos más importantes para la salud. Con ello se pretende garantizar la efectividad de esos programas en el plano personal, comunitario, nacional e internacional. También se analizan las resoluciones judiciales más relevantes de los países de la Región referidas a este ámbito, a fin de estudiar los argumentos de reclamo y protección judicial como fuente de inspiración

jurídica y reglamentaria, pero con sentido práctico. Asimismo, se están recolectando las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos. Este proyecto culminará con la elaboración de un manual de mejores prácticas y legislación modelo.

Línea de acción estratégica 2: Acciones para la promoción, difusión e intercambio de información estratégica sobre legislación relacionada con la salud

9. Muchos de los temas que se ponen a consideración de la Oficina son de innovación regulatoria o legislativa, lo que exige hacer exploraciones legales extensas en la Región y en otras regiones del mundo, así como sostener e incrementar la capacidad en múltiples disciplinas jurídicas y de vanguardia, como la legislación sobre salud digital y el uso de inteligencia artificial para la salud.

10. Para favorecer la modernización regulatoria de sus Estados Miembros, la OPS formuló recomendaciones destinadas a que prácticamente todos los países de la Región y algunos de sus territorios fortalecieran el componente regulatorio de los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles, que son una de las mayores causas de muerte y discapacidad en las Región. En la iniciativa REGULA se propuso un modelo conceptual para que las autoridades nacionales de salud diseñen medidas regulatorias. Se ha impulsado el desarrollo de habilidades entre el personal de asesoría jurídica de los ministerios de salud y los asesores parlamentarios, e incluso en la formación judicial, con el ánimo de armonizar la visión del derecho de la salud pública. De la misma manera, se ha acompañado el proceso de construcción y fortalecimiento jurídico y reglamentario destinado a favorecer la preparación legal para la transformación digital en la salud. Esa preparación exige elaborar escenarios jurídicos y herramientas que permitan apoyar la revisión y el fortalecimiento de los marcos jurídicos de los Estados Miembros a partir de los documentos de estrategia, como los *Ocho principios rectores de la transformación digital del sector de la salud (3)* y la *Hoja de ruta para la transformación digital del sector de la salud en la Región de las Américas (4)*, y el entorno de Sistemas de Información para la Salud.¹ Con ese fin, se diseñó una herramienta que permite examinar el nivel de madurez de los marcos jurídicos de los Estados Miembros para facilitar esa transformación digital, herramienta que también incluye el uso de la inteligencia artificial y que está en período de consolidación para que se pueda difundir y aplicar de forma abierta en los países que lo requieran.

11. También se ha promovido la investigación jurídica aplicada como acompañamiento de la formación académica, pues la doctrina jurídica sobre el derecho a la salud es incipiente en la mayoría de los países de la Región. Solo hay un centro colaborador a nivel global en esa materia, a saber, el O'Neill Institute for National and Global Health Law, que se encuentra alojado en la Universidad Georgetown de los Estados Unidos y que coordina con la OPS y la OMS un plan de trabajo activo desde el 2016. Asimismo, hay diversas entidades —como el Observatorio de Salud de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato di Tella de la Argentina, la unidad de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana (Cuba) y la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia— que han expresado su interés en convertirse en centros colaboradores y están apoyando diversos proyectos de la OPS en materia de legislación en salud. También hay un emprendimiento nuevo con la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) que consolidará la cooperación técnica en materia de derecho a la salud.

¹ Véase <https://www3.paho.org/ish/index.php/es/>.

12. En la plataforma digital del Centro Latinoamericano y del Caribe de Información en Ciencias de la Salud (BIREME) se está construyendo progresivamente una base de datos relacional de legislación en salud de la Región.² Hay dos repositorios que ya están disponibles para consulta pública: el de factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles, y el de migraciones y salud. Además, se están construyendo otros cinco repositorios regionales temáticos que estarán disponibles en el primer semestre del 2024, a saber: *a)* legislación sobre alcohol; *b)* legislación sobre seguridad vial; *c)* legislación sobre vacunas; y *d)* legislación sobre competencias municipales y locales en materia de salud urbana.

13. Para favorecer el intercambio de información jurídica y los foros formales de diálogo en torno al derecho de la salud se creó el Caribbean Public Health Law Forum, primer foro de ese tipo que fue lanzado de forma conjunta por la OPS y por aliados estratégicos del Caribe de habla inglesa.³ El foro funciona de forma permanente desde el 2021 y en él participan la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Corte de Justicia del Caribe, el Organismo de Salud Pública del Caribe (CARPHA), la Universidad de las Indias Occidentales y la Healthy Caribbean Coalition, que es un agente no estatal en relaciones oficiales con la OPS. La plenaria del foro cuenta con abogados de las procuradurías generales que prestan servicios jurídicos en la mayoría de los países del Caribe, así como expertos en salud pública, profesores, alumnos y académicos. La participación de estos últimos tiene por objeto fomentar el desarrollo de capacidades jurídicas de análisis en materia de salud en las futuras generaciones.

Línea de acción estratégica 3: Acciones para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de la salud

14. Son múltiples las solicitudes de cooperación técnica que la Oficina ha atendido como parte de la ejecución de la estrategia, en consonancia con la *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud* (documento CD53/5, Rev.2 y resolución CD53.R14), que el 53.º Consejo Directivo de la OPS aprobó en el 2014 (5, 6). A continuación se describen algunos ejemplos.

15. La nueva Ley del Sistema Nacional Integrado de Salud de El Salvador (7) se ha convertido en una ley de nueva generación en Centroamérica, que favorece la integración intersectorial en un sistema segmentado, así como la alineación de funciones y el fortalecimiento legal de las capacidades de rectoría y gobernanza del Ministerio de Salud. En Honduras se ha observado el mismo impulso: desde el 2015 se han llevado a cabo diversas reformas legislativas profundas para fortalecer el sistema de salud, y esas reformas han culminado en nuevas leyes y proyectos legislativos que se han tratado en el Congreso Nacional en diversas épocas y que ahora están en proceso de consolidación integral.

16. Entre otros ejercicios importantes, en Belice, Guyana y Paraguay se han realizado mapeos integrales de legislación con el fin de determinar en qué áreas se puede mejorar. También se han realizado esfuerzos específicos por armonizar algunos cuerpos legales de Trinidad y Tabago con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se ha acompañado la redacción de las nuevas constituciones de Chile y Cuba. También se han acompañado las reformas fundacionales de los sistemas de salud de Chile y Colombia, que en diversos momentos han sido objeto de discusión parlamentaria.

² Véase <https://sites.bvsalud.org/legislacion/>.

³ Véase <https://www.paho.org/en/caribbean-public-health-law-forum>.

Línea de acción estratégica 4: Acciones para fortalecer la coordinación entre la autoridad sanitaria con el poder legislativo y otros sectores

17. Uno de los avances más importantes que la estrategia ha promovido es el trabajo activo y sistemático con los poderes legislativos de los Estados Miembros. A modo de ejemplo, desde el 2015 la Oficina se reúne de forma anual con todas las Comisiones de Salud de los Parlamentos de las Américas.⁴ En esas reuniones se dialoga sobre los retos más importantes de la salud pública, y los parlamentarios de la región intercambian experiencias. Además, se examinan las mejores recomendaciones internacionales, que los expertos, los gobiernos nacionales y las áreas técnicas de la Oficina y de otros actores presentan sistemáticamente a los parlamentarios.

18. En la Región hay parlamentos subregionales que están constituidos como organismos internacionales autónomos y funcionan a la par de los órganos de integración subregional. La OPS ha promovido la firma de convenios de colaboración con ellos para favorecer la ejecución de la estrategia, sobre todo con el objetivo de que se diseñen herramientas subregionales que favorezcan la armonización de la legislación en las respectivas zonas de influencia. En ese marco, se han celebrado convenios con el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino (8) y el Parlamento del Mercado Común del Sur (PARLASUR) (9), que se han mantenido vigentes y han tenido intensas agendas anuales de trabajo. También hay un convenio de colaboración con el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), con el que se han llevado a cabo sesiones técnicas de trabajo en temas variados. Se cita como ejemplo la Ley Modelo de Salud Sexual y Reproductiva, en cuya discusión la Oficina participó técnicamente (10). La Oficina ha propuesto a estos Parlamentos iniciativas destinadas a armonizar y fortalecer la legislación de los países que los integran. En Centroamérica se han adoptado resoluciones para fortalecer la legislación sobre la calidad del aire, la salud mental (11), la salud de los migrantes y el alcohol, y se llevan a cabo acciones destinadas a fortalecer las donaciones de órganos y los trasplantes. En la Zona Andina se lanzó un marco normativo sobre salud y otro sobre inmunizaciones. En la región del PARLASUR se elaboró un marco sobre este último ámbito y sobre seguridad vial, y está en estudio una resolución sobre una ley modelo de etiquetado frontal de advertencia nutricional.

19. En el 2019, la OPS lanzó la Red Parlamentaria de América para la Seguridad Vial,⁵ que es la versión regional de la red global que el Parlamento de Gran Bretaña creó bajo el auspicio de la OMS. La OPS ejerce el secretariado técnico de la Red, y ha promovido el ingreso de legisladores de al menos 14 países y el intercambio de experiencias entre ellos, a través de al menos una sesión anual, con el objeto de fortalecer la legislación en esa materia (12).

20. También se ha promovido el acercamiento con el poder judicial para favorecer la comprensión de los retos jurídicos de la salud pública y promover la coordinación y la cooperación con ese poder, que decide en última instancia sobre los casos que los usuarios de los servicios de salud le presentan. Esa colaboración abarca la Corte de Justicia del Caribe, que incluso ha llevado a cabo varios ejercicios de simulación en los que se han estudiado temas relacionados con la legislación en salud (13). Se organizaron dos encuentros regionales, uno en Washington, D.C. en el 2018 y otro en Asunción (Paraguay) en el 2019 (14), en los que distintas cortes constitucionales dialogaron sobre los alcances del derecho a la salud y sobre algunas inquietudes generales al respecto. En esos encuentros se logró favorecer la comunicación entre los jueces y los ministerios de salud.

⁴ Véase <https://www.paho.org/es/parlamentos-americas>.

⁵ Véase <https://www.paho.org/es/red-parlamentaria-america-para-seguridad-vial>.

Medidas necesarias para mejorar la situación

21. La pandemia de COVID-19 puso de relieve la importancia del enfoque de derechos y la forma más efectiva de expresarlo en el campo material de la vida cotidiana, es decir, mediante su reconocimiento explícito en las leyes y los marcos regulatorios. Esas leyes y marcos garantizan la construcción del deber que alienta las funciones y responsabilidades esenciales de los Estados modernos en materia de derechos ciudadanos. La legislación en materia de salud puede ser la herramienta fundamental que favorezca el cambio, porque institucionaliza las decisiones y gobierna el ejercicio de la autoridad. Además, esa legislación permite forzar la transparencia a la hora de adoptar resoluciones y la participación ciudadana, y también favorece el cambio de hábitos y preferencias en pro de las decisiones saludables, que son el centro de la atención primaria de salud en el sentido que se le dio en la Declaración de Alma-Ata.

22. Los Estados Miembros podrían mejorar la institucionalización de sus avances en el campo del cumplimiento progresivo del derecho a la salud y de la solidez y fortaleza de sus sistemas de salud adoptando un enfoque holístico y fomentando la mejora de sus marcos jurídicos y reglamentarios. Con ese fin deberían poner a la persona en el centro de las decisiones, enfocarse en la atención primaria de la salud, y garantizar la promoción de la salud, la contención de riesgos y el abordaje de los determinantes de la salud, especialmente los sociales. Este es el camino que más se acerca a la visión de la salud como estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solo como ausencia de afecciones o enfermedades.

23. Se ha observado que en la construcción de los marcos jurídicos de la mayoría de los países se han privilegiado las intervenciones de atención médica, pero es necesario que estas se complementen de forma equilibrada con acciones dirigidas a la salud de la comunidad. Este último es el enfoque profundo de la salud pública, que tiende hacia modelos regulatorios más uniformes y asociados al concepto de salud en todas las políticas. El respeto de la ley y el Estado de derecho es uno de los principios fundamentales de la democracia, lo que destaca la gran importancia que el derecho sanitario tiene en el campo de la salud, derecho que todavía está en proceso de construcción en muchos de los Estados Miembros. La legislación y los marcos reglamentarios apoyan también casi todas las funciones esenciales de salud pública. Para construir una arquitectura jurídica holística que favorezca la obtención del nivel más alto de salud que se pueda alcanzar, sin discriminación, es necesario fomentar la preparación legal y la armonía regulatoria regional, en lugar del enfoque casuístico, así como la visión integral de la legislación, en lugar de la segmentación. La legislación relacionada con la salud debe considerarse un mecanismo para consolidar los cambios que se construyen progresivamente en la Región.

Intervención del Consejo Directivo

24. Se invita al Consejo Directivo a que tome nota del presente informe y haga los comentarios que considere pertinentes.

Referencias

1. Organización Panamericana de la Salud. Estrategia sobre legislación relacionada con la salud [documento CD54/14, Rev. 1]. 54.º Consejo Directivo, 67.ª sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas; del 28 de septiembre al 2 de octubre del 2015. Washington, D.C.: OPS; 2015. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/60417>.
2. Organización Panamericana de la Salud. Estrategia sobre legislación relacionada con la salud [resolución CD54.R9]. 54.º Consejo Directivo, 67.ª sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas; del 28 de septiembre al 2 de octubre del 2015. Washington, D.C.: OPS; 2015. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/60539>.
3. Organización Panamericana de la Salud. Ocho principios rectores de la transformación digital del sector de la salud: un llamado a la acción panamericana. Washington, D.C.: OPS; 2021. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53730>.
4. Organización Panamericana de la Salud. Hoja de ruta para la transformación digital del sector de la salud en la Región de las Américas [documento CD59/6]. 59.º Consejo Directivo, 73.ª sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas; del 20 al 24 de septiembre del 2021. Washington, D.C.: OPS; 2021. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/58412>.
5. Organización Panamericana de la Salud. Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud [documento CD53/5, Rev.2]. 53.º Consejo Directivo de la OPS, 66.ª sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas; del 29 de septiembre al 3 de octubre del 2014. Washington, D.C.: OPS; 2014. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/28276>.
6. Organización Panamericana de la Salud. Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud [resolución CD53.R14]. 53.º Consejo Directivo de la OPS, 66.ª sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas; del 29 de septiembre al 3 de octubre del 2014. Washington, D.C.: OPS; 2014. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/7652>.
7. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Ley del Sistema Nacional Integrado de Salud. San Salvador: Diario Oficial de El Salvador; 2019. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minsal/documents/479222/download>.
8. Organización Panamericana de la Salud. Avanza convenio de cooperación entre la OPS y el Parlamento Andino en temas de legislación relacionada con la salud. Washington, D.C.: OPS; 2016 [consultado el 24 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://www.paho.org/fr/node/11006>.
9. Organización Panamericana de la Salud. Parlamentarios de las Américas acordaron armonizar legislación en salud para prevenir enfermedades y salvar vidas. Washington, D.C.: OPS; 2018 [consultado el 24 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://www.paho.org/es/noticias/30-8-2018-parlamentarios-americas-acordaron-armonizar-legislacion-salud-para-prevenir>.

10. Parlamento Latinoamericano y Caribeño. Ley Modelo de Salud Sexual y Reproductiva. Panamá: PARLATINO; 2017. Disponible en: <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/salud-sexual-reproductiva.pdf>.
 11. Diario Libre. Parlacen promueve ley marco sobre salud mental. Santo Domingo: Diario Libre; 2022 [consultado el 24 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://www.diariolibre.com/actualidad/salud/2022/10/11/parlacen-promueve-ley-sobre-salud-mental/2106503>.
 12. Honorable Cámara de Senadores, Congreso Nacional de la República del Paraguay. Red Parlamentaria establece acciones conjuntas para evitar siniestros viales. Asunción: Congreso Nacional de la República del Paraguay; 2019 [consultado el 24 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/4084-red-parlamentaria-de-seguridad-vial-establece-acciones-conjuntas-para-evitar-siniestros-viales-2019-09-10-08-20-30>.
 13. Corte de Justicia del Caribe. X Annual Caribbean Court of Justice International Law Moot (2018). The Republic of Trinbargo v. The State of Brimshire and Wellness Caribbean Coalition. Puerto España: Corte de Justicia del Caribe; [fecha desconocida] [consultado el 24 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://ccj.org/wp-content/uploads/2023/03/10-2018.pdf>.
 14. Corte Suprema de Justicia del Paraguay. Prosigue taller sobre “Judicialización de la Salud”. Asunción: Corte Suprema de Justicia del Paraguay; 2019 [consultado el 24 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://www.pj.gov.py/notas/17128-prosigue-taller-sobre-judicializacion-de-la-salud>.
-