República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Ministerio de Salud
DESPACHO SUPERIOR
Recibido por
Fecha: 29/12/2021
Hora 2:00 PM

Panamá, 29 de diciembre de 2021
C-224-21

Su Excelencia
Luis Francisco Sucre M.
Ministro de Salud de Panamá
Ciudad.

Ref: La necesidad de un instrumento jurídico para respaldar la obligatoriedad de vacunación contra la COVID-19 adicional a la Ley N° 48 de 5 de diciembre de 2007.

Señor Ministro:

Por este medio damos respuesta a su nota N° 3001-DMS-OAL fechada 7 de diciembre de 2020 (sic), recibida en este Despacho el 9 de diciembre de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

> «*¿En atención a la Ley 48 de 5 de diciembre de 2007 "Que regula el proceso de vacunación en la República de Panamá y dicta otras disposiciones" elevamos la consulta si es necesario otro instrumento jurídico para respaldar la obligatoriedad de vacunación contra la COVID-19*?» (SIC)

Sobre lo consultado, este Despacho considera necesario advertir que es un derecho de las personas (nacional o extranjero) recibir la aplicación de las vacunas que le garanticen la protección de su salud contra las enfermedades incluidas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones brindado por el Estado, a través del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), con el apoyo técnico de la Comisión Nacional Asesora de las Prácticas de Inmunización (CONAPI) y de acuerdo con las circunstancias establecidas en la ley, una obligación, pudiendo el Ministro de Salud, cuando considere que la salud de la población está en riesgo, "*ordenar las acciones de inmunización extraordinarias que sean necesarias, las cuales serán obligatorias para todos los residentes en la República*", sin que se requiera en estos momentos algún instrumento jurídico adicional, para establecer dicha obligación.

Sin embargo, las acciones que implementen el Ministerio o el Ministro de Salud con respecto a los procesos de inmunización o vacunación, deben realizarse con absoluto y estricto respeto a la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, especialmente el derecho a la vida y la integridad personal; y, deben ser proporcionales y congruentes con los riesgos para la salud pública de que se traten, tal como lo establecen las disposiciones constitucionales, legales y convencionales vigentes a la fecha.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

I. Consideraciones previas

Consideramos necesario, en la medida en que guarda relación con la presente consulta, recordar lo señalado en respuesta ofrecida al Ministerio de Salud[1] sobre la posibilidad de establecer la obligatoriedad de someterse a una prueba de hisopado, cuando manifestamos, entre otras cosas, lo siguiente:

[1] Ver Nota N° C-121-20 de 2 de noviembre de 2020 dirigida al Ministro de Salud, en respuesta a consulta formulada mediante nota N° 4660-DMS-OAL de 29 de octubre de 2020.

> "El Ministerio de Salud como institución responsable de velar por el derecho de las personas a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud, puede adoptar medidas imprescindibles e impostergables para el control de las enfermedades transmisibles, así como los reglamentos para su ejecución. Sin embargo, la adopción de estas medidas debe realizarse con absoluto respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, especialmente el derecho a la vida, la integridad y la dignidad de las personas; y, de manera proporcionada y congruente con los riesgos para la salud pública de que se trate, como lo establecen las disposiciones legales y convencionales a las que nos hemos referido.
>
> Es decir, que la medida de que se trate, debe responder a una situación concreta de riesgo inminente para la salud y ser razonablemente útil y apropiada para atenderla, así como encontrarse debidamente justificada y fundamentada en principios y evidencia científicos; información disponible, incluida la procedente de la OMS y otras organizaciones intergubernamentales y órganos internacionales pertinentes; y la orientación o recomendaciones específicas disponibles de la OMS.
>
> En caso de considerar necesario que mayor cantidad de personas se realice este tipo de pruebas, el Ministerio de Salud debe proveer a la población de información suficiente en términos verídicos, comprensibles y adecuados, de forma tal que la ciudadanía se convenza de la necesidad de realizarse la prueba descrita o cualquier otra; proporcionar igualmente la información relativa a los sitios en los que se puede realizar dicha prueba de manera gratuita para que las personas acudan de manera voluntaria a realizársela, los cuales deberán ser ubicados de manera tal que no resulte discriminatorio de ninguna forma, cumpliendo así tanto con los objetivos de la institución, como con el respecto a los derechos y garantías de los ciudadanos."

II. Sobre las facultades del Ministerio de Salud

Como hemos indicado, en respuesta anterior nos referimos a las facultades del Ministerio de Salud establecidas en la Constitución Política; la Ley N° 66 de 10 de noviembre de 1947 "*Por la cual se aprueba el Código Sanitario*"; y el Decreto de Gabinete N° 1 de 15 de enero de 1969, "*Por el cual se crea el Ministerio de Salud, se determina su Estructura y Funciones y se establecen las Normas de Integración y Coordinación de las Instituciones del Sector Salud*" [2], por lo que en esta ocasión nos limitaremos al análisis de lo establecido en la Ley N° 48 de 5 de diciembre de 2007 "*Que regula el proceso de vacunación en la República de Panamá y dicta otras disposiciones*" [3].

El artículo 1 de la Ley N° 48 de 2007 dispone:

> "**Artículo 1.** Se establece como medida sanitaria de especial atención la vacunación contra enfermedades inmunoprevenibles. Este proceso de vacunación será de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional.
>
> El Ministerio de Salud dictará los lineamientos técnicos de inmunización requeridos para cumplir con los objetivos del proceso de vacunación, y hará las previsiones presupuestarias que sean necesarias, a fin de contar con los fondos que sean requeridos." (Subraya el Despacho)

De la simple lectura de este artículo, se destacan los siguientes aspectos:

---

[2] Ibídem.
[3] Publicada en la Gaceta Oficial N° 25935 de 7 de diciembre de 2007.

- La vacunación contra enfermedades prevenibles por vacunación o inmunoprevenibles, es una medida sanitaria especial.
- Dicha medida es de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional.
- El Ministerio de Salud es la institución que se encuentra facultada por ley para establecer los lineamientos técnicos de inmunización requeridos a fin de cumplir con los objetivos del proceso de vacunación.

Seguidamente, el artículo 2 de la Ley N° 48 de 2007 establece definiciones especiales para algunos términos que aparecen en esta ley, las cuales consideramos fundamentales para la comprensión del alcance y sentido de esta legislación. Veamos:

> "**Artículo 2**. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así:
> 1. *CONAPI.* Comisión Nacional Asesora de las Prácticas de Inmunización.
> 2. *Enfermedad prevenible por vacuna (EPV).* Aquella que podemos evitar a través de la vacunación, después de recibir el número de dosis requeridas, según el tipo de vacuna.
> 3. *Esquema Nacional de Inmunizaciones.* Cuadro básico de vacunas, según tipo, número de dosis y edad, que deben ser aplicadas en los diferentes grupos de población, sujetos a vacunación, que les permitan alcanzar el nivel de inmunidad necesario contra las enfermedades prevenibles por vacunas en la República de Panamá.
> 4. *Inmunidad.* Conjunto de factores humorales y celulares que protegen al organismo frente a la agresión de agentes infecciosos.
> 5. *Inmunización.* Acción de conferir inmunidad mediante la administración de antígenos o de anticuerpos específicos.
> 6. *Inmunobiológico.* Tipo de vacuna con capacidad de producir en el individuo que la recibe una respuesta de su sistema inmunitario para defenderse de las enfermedades.
> 7. *Proceso.* Acción de ejecutar.
> 8. *Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI).* Responsable de establecer los fundamentos, los principios y las normas que rijan el proceso de prevención primaria de las enfermedades, a través de la vacunación de la población.
> 9. *Vacunación.* Procedimiento de administración de preparados vacunales."

Resulta de especial importancia, destacar que el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) es, de acuerdo con esta ley, el ente responsable de establecer los fundamentos, principios y normas que rigen el proceso de vacunación, con la asesoría técnica de la Comisión Nacional Asesora de las Prácticas de Inmunización (CONAPI), la cual se encuentra conformada según lo establecido en la Resolución N° 402 de 21 de septiembre de 2001[4] que la crea y en la que se establecen sus funciones.

Por otro lado, en el artículo 3 de la Ley N° 48 de 2007, se establece la obligatoriedad de la aplicación de las vacunas (inmunobiológicos) que se encuentren listadas y reguladas por el Ministerio de Salud, de la siguiente manera:

> "**Artículo 3**. La aplicación de los inmunobiológicos listados y regulados por el Ministerio de Salud será de estricto cumplimiento en todo el territorio nacional, tanto por el sector público como por el privado.
>
> El Ministerio de Salud mantendrá actualizado el Esquema Nacional de Inmunizaciones, con los inmunobiológicos de probada efectividad en la prevención de enfermedades."

De la lectura de este artículo, se colige que la aplicación de vacunas a nivel nacional es de estricto cumplimiento, es decir, que no admite excepciones o interpretaciones o bien, que no es opcional; que dicha aplicación obligatoria resulta universal, puesto que debe ser ejecutada tanto por el sector

[4] Ver Gaceta Oficial 24,408 de 12 de octubre de 2001.

público como por el sector privado, en todo el territorio nacional; sin embargo, **depende de que las vacunas de que se trate hayan sido reguladas y listadas por el Ministerio de Salud,** el cual tiene la obligación de mantener actualizado el Esquema Nacional de Inmunizaciones con los *inmunobiológicos* que hayan demostrado ser efectivos para prevenir la enfermedad de que se trate.

Dicho de otro modo, es obligatoria la aplicación en todo el territorio nacional, de las vacunas que se encuentran listadas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones, debidamente actualizado por el Ministerio de Salud.

En otro aspecto de los contemplados en esta ley, el artículo 8 se refiere a los sujetos del proceso de inmunización vacunal, así:

> "**Artículo 8.** Se reconoce el derecho que tiene todo individuo, especialmente los niños, los adolescentes en los centros de custodia, los niños y adolescentes trabajadores, las embarazadas, las personas con discapacidad, los jubilados, la población de la tercera edad y las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios, a la protección contra las enfermedades incluidas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones brindado por el Estado.
>
> Las personas que ejerzan la patria potestad, la tutela o la guarda de los niños y de las personas con discapacidad tienen la obligación de cumplir las indicaciones del Ministerio de Salud en todo lo relativo a la inmunización de estos." (Subraya el Despacho)

De esta forma, la protección contra las enfermedades listadas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones es un derecho de todas las personas, estableciéndose una protección especial para niños, adolescentes en los centros de custodia, niños y adolescentes trabajadores, embarazadas, personas con discapacidad, jubilados, la población de la tercera edad y las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios; pero además, **se constituye expresamente la obligación, para quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda de niños y personas con discapacidad, de cumplir con lo que indique el Ministerio de Salud en todo lo relativo a la inmunización de los tutelados**.

Por su parte, el artículo 9 de la ley que nos ocupa, entendiendo que la protección contra las enfermedades incluidas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones es un deber y un derecho, establece la obligación de comunicar a la mujer embarazada los beneficios y consecuencias de vacunarse o no, y en caso de que opte por lo segundo, debe firmar un relevo de responsabilidad. Veamos:

> "**Artículo 9.** Toda mujer embarazada será previamente informada de los beneficios y de las consecuencias, para ella y su hijo, de recibir o no la inmunización. **En caso de no aceptar ser vacunada, deberá firmar el relevo de responsabilidad.**" (Resalta el Despacho)

Además de ser un derecho, los artículos 10 y 11 de la Ley N° 48 de 2007, indican que la vacunación es una obligación y un deber de todos los que residen en el territorio nacional, como sigue:

> "**Artículo 10.** Los residentes en el territorio nacional, sin distinción de religión o raza, **tienen la obligación** de mantener actualizado su estado vacunal, de conservar su tarjeta de vacunación y de presentarla cuando les sea requerida." (Subraya y resalta el Despacho)

> "**Artículo 11.** Las entidades públicas y privadas, así como la sociedad en general **deberán** colaborar y participar en todas las acciones de vacunación, conforme a los lineamientos dictados por el Ministerio de Salud.
>
> Igualmente **deberán** cumplir las normas vigentes de salud pública, en especial las regulaciones y medidas de control y vigilancia epidemiológica de las enfermedades inmunoprevenibles y el sistema de información sanitario, establecidas por las autoridades de salud." (Subraya y resalta el Despacho)

Adicionalmente, el artículo 13 señala como una responsabilidad del Ministerio de Salud, la de garantizar el acceso gratuito a las vacunas, de esta forma:

> "**Artículo 13.** El Ministerio de Salud, en cumplimiento de su función de preservar la salud, garantizará a toda la población, en especial a los grupos más vulnerables, el acceso gratuito, en todas las instalaciones públicas de salud, a las vacunas incluidas en el actual Esquema Nacional de Inmunizaciones del Programa Ampliado de Inmunizaciones y las que se incluyan en el futuro."

Cabe destacar que, las vacunas a las que se refieren esta disposición y el resto de las disposiciones analizadas, son **las que han sido incluidas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI).**

En otro orden de ideas, el artículo 14 de esta ley, establece la facultad especial al Ministro de Salud para ordenar "acciones de inmunización extraordinarias" ante determinadas circunstancias, como veremos a continuación:

> "**Artículo 14.** Se faculta al Ministro de Salud para que, **cuando considere que la salud de la población está en riesgo, ordene las acciones de inmunización extraordinarias que sean necesarias, las cuales serán obligatorias para todos los residentes en la República**."

Se desprende con meridiana claridad de la norma arriba transcrita, que el Ministro de Salud puede hacer uso de esta prerrogativa o facultad especial, cuando éste considere que existe un riesgo tal para la salud de la población, que se requieran acciones de inmunización (vacunación) extraordinarias, las cuales serían de carácter obligatorio *–según la norma-* para todos los residentes en el país. Como hemos visto, la única excepción establecida en esta ley sería en el caso de las mujeres embarazadas que opten por no vacunarse, siempre que firmen el relevo de responsabilidad.

En otro aspecto de relevancia, el artículo 16 de esta ley ordena que todos los estudiantes, de colegios o escuelas sean estas oficiales o particulares, cumplan con el Esquema Nacional de Inmunizaciones. Veamos:

> "**Artículo 16.** En todas las instalaciones educativas, oficiales y particulares, desde los centros de orientación infantil y la educación preescolar hasta el nivel superior, se solicitará, al momento de la matrícula anual del estudiante, la tarjeta de vacunación para verificarla. **El estudiante que no haya recibido sus vacunas completas será referido a la instalación de salud pública más cercana, a fin de completarlas.** La falta de presentación de la tarjeta de vacunación no será un impedimento para la aceptación del estudiante en el centro educativo; no obstante, posteriormente, deberá presentarse para cumplir con la verificación." (Subraya y resalta el Despacho)

Es decir, que la obligación de los estudiantes de cumplir con el Esquema Nacional de Inmunizaciones es de tal nivel, que el que no haya recibido sus vacunas completas, será referido a la instalación de salud pública más cercana, a fin de completarlas, debiendo presentar la tarjeta de vacunación al momento de la matrícula o con posterioridad. Cabe indicar sin embargo, que la norma es clara en señalar que no puede impedirse a un estudiante matricularse en un centro educativo por no presentar la tarjeta de vacunación.

Por otro lado, el artículo 18 ibídem, establece la facultad especial para que el Ministerio de Salud ordene medidas sanitarias en relación con las personas que ingresen al país, de la manera siguiente:

> "**Artículo 18.** Se faculta al Ministerio de Salud para que, cuando considere que la salud de la población esté en riesgo, ordene las medidas sanitarias internacionales que deben cumplir las personas que ingresen al país. Para tal efecto, el Ministerio de Salud, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Sanitario Internacional y con las condiciones sanitarias del país, notificará a las instancias pertinentes las acciones que se deben seguir.

Ahora bien, cuando el Ministerio de Salud, considere que existe riesgo para la salud de la población podrá, con fundamento en el Reglamento Sanitario Internacional al que nos hemos referido en consulta previa[5] y las condiciones sanitarias existentes, disponer medidas sanitarias para las personas que ingresen al país.

Finalmente, los artículos 20 y 21 de la Ley N° 48 de 2007 establecen respectivamente, las conductas que se consideran infracciones a dicha ley y las sanciones aplicables como consecuencia de tales conductas, como sigue:

> "**Artículo 20**. Las infracciones a las disposiciones contempladas en la presente Ley serán consideradas faltas sanitarias y serán sancionadas por el Ministerio de Salud. Se considerarán infracciones las siguientes conductas:
> 1. Incumplir con la aplicación de las vacunas contempladas en el Esquema Nacional de Inmunización, especialmente a los grupos más vulnerables mencionados en el artículo 8 de la presente Ley y priorizados por el Programa Ampliado de Inmunizaciones.
> 2. Obstaculizar las acciones de vacunación establecidas por las autoridades de salud.
> 3. Incumplir, los funcionarios de salud y los directores de las instalaciones de salud públicas o privadas, las normas y lineamientos técnicos, señalados por el Ministerio de Salud, en lo referente a las inmunizaciones y la cadena de frío.
> 4....
> 5....
> 6....
> 7. Incumplir las acciones de inmunización extraordinarias, ordenadas por el Ministerio de Salud.
> 8. Expedir certificados y tarjetas de vacunación falsos." (Subraya el Despacho)

> "**Artículo 21**. Sin perjuicio de las acciones penales o civiles que correspondan, **los servidores públicos que incurran en las infracciones señaladas en la presente Ley podrán ser sujetos de alguna de las siguientes sanciones administrativas**:
> 1. Amonestación escrita.
> 2. Suspensión del cargo sin derecho a salario hasta por quince días.
> 3. Suspensión del cargo sin derecho a salario hasta por tres meses.
> 4. Destitución del cargo." (Subraya y resalta el Despacho)

---

[5] Ver Nota N° C-121-20.

Lo anterior quiere decir que el "*Incumplir con la aplicación de las vacunas contempladas en el Esquema Nacional de Inmunización*" o con "*las acciones de inmunización extraordinarias, ordenadas por el Ministerio de Salud*" son conductas que infringen la Ley N° 48 de 2007 y por tanto son sancionables por el Ministerio de Salud el cual, de acuerdo con el artículo 23 de esta Ley, aplicará las sanciones en concordancia con el procedimiento contemplado en el Código Sanitario y la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

No obstante, debemos destacar que **las sanciones administrativas a las que se refiere el artículo 21 de esta Ley, únicamente podrían ser aplicadas a los servidores públicos** que incurran en estas conductas, no así a particulares, sin perjuicio de las acciones penales o civiles que se puedan interponer.

En este orden de ideas resulta de importancia indicar, que no observamos en la normativa vigente que el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), como ente responsable de establecer los fundamentos, principios y normas que rigen el proceso de vacunación, con la asesoría técnica de la Comisión Nacional Asesora de las Prácticas de Inmunización (CONAPI), de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 48 de 2007, haya emitido reglamentación alguna para desarrollar aspectos puntuales de la mencionada ley, como serían, por ejemplo, el mecanismo o procedimiento para incorporar al Esquema Nacional de Inmunizaciones nuevos "inmunobiológicos" o vacunas; o bien, el instrumento jurídico mediante el cual se formalizaría dicha incorporación, es decir, si ello se realizará mediante un Decreto, Resolución u otro instrumento de ley.

Ahora bien, cabe recordar lo señalado en respuesta ofrecida previamente[6] sobre las facultades del Ministerio de Salud, cuando concluimos:

> "De manera que queda claramente establecido que el Ministerio de Salud es la entidad estatal responsable de velar por el derecho ciudadano a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud, lo que incluye la adopción de medidas imprescindibles e impostergables para el control de las enfermedades transmisibles, así como los reglamentos para su ejecución. Sin embargo, esta facultad no es ilimitada, como veremos a continuación. Dicho de otra manera, las competencias y facultades que tiene el Ministerio de Salud como el ente rector de la salud pública, debe ejercerse dentro del marco de lo que establece la Constitución, los parámetros convencionales y legales en materia de derechos humanos."

III. Sobre los derechos de los pacientes

Por considerar que son aplicables al tema objeto de la consulta que nos ocupa, debemos reiterar lo indicado en respuestas anteriores [7] sobre la protección de los derechos de las personas, establecida en distintos instrumentos legales y convencionales adoptados por la República de Panamá, entre ellos la Constitución Política de la República de Panamá; la Ley N° 68 de 20 de noviembre de 2003, "*Que regula los derechos y obligaciones de los pacientes, en materia de información y decisión libre e informada*"; el Reglamento Sanitario Internacional, adoptado mediante la Ley N° 38 de 5 de abril de 2011; la Declaración universal sobre Bioética y Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) el 19 de octubre de 2005; y, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, adoptada mediante la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977, incorporando a la República de Panamá dentro del sistema Interamericano de Derechos Humanos y por ende, bajo la

---

[6] Ibídem.
[7] Ver también nota N° C-131-20 de 18 de noviembre de 2020 dirigida al Ministro de Salud, en respuesta a consulta formulada mediante nota N° 4688-DMS-OAL de 6 de noviembre de 2020.

supervisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dado que ya nos hemos referido ampliamente a los aspectos más relevantes de dichos instrumentos, nos permitimos resaltar algunos de estos de manera más detallada, a continuación.

A. Ley N° 68 de 20 de noviembre de 2003

La Ley N° 68 de 20 de noviembre de 2003, "*Que regula los derechos y obligaciones de los pacientes, en materia de información y decisión libre e informada*" [8] contiene disposiciones que indican que **las personas tienen derecho a conocer sobre las situaciones de salud pública que supongan un riesgo para la colectividad y a que las medidas sanitarias de prevención o tratamiento que se tomen al respecto, se difundan en términos verídicos, comprensibles y adecuados.**

Asimismo, ésta establece que **las personas deben dar su consentimiento libremente para que se les efectúe cualquier intervención de salud pudiendo revocar dicho consentimiento en cualquier momento**. En el caso de intervenciones quirúrgicas, el consentimiento debe ser por escrito.

B. Ley N° 38 de 5 de abril de 2011- Reglamento Sanitario Internacional

La Ley N° 38 de 5 de abril de 2011, "*que adopta el Reglamento Sanitario Internacional*" [9], establece que **la aplicación de las medidas contenidas en el mismo, debe realizarse con respeto pleno de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas y de manera proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública**. Es decir, que antes de instaurar cualquier tipo de medida sanitaria debe determinarse si la misma es violatoria de la dignidad, los derechos humanos o la libertad fundamental del ciudadano y si tal medida resulta adecuada y razonablemente acorde con la situación de riesgo para la salud pública de que se trate, debiendo preferirse otra, si existiera duda sobre el particular.

C. Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos

La Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) el 19 de octubre de 2005, en la cual se encontraba representada la República de Panamá. [10]

- El artículo 3 de este convenio internacional vinculante para nuestro país, establece que deben respetarse plenamente la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales; también, que los intereses y el bienestar de la persona deberían tener prioridad con respecto al interés exclusivo de la ciencia o la sociedad.

- El artículo 5 ibídem señala que debe respetarse la autonomía de la persona en lo que se refiere a la facultad de adoptar decisiones, asumiendo la responsabilidad de éstas y respetando la autonomía de los demás; debiéndose tomar medidas especiales para proteger los derechos e intereses de las personas que carecen de la capacidad de ejercer su autonomía.

---

[8] Publicada en la Gaceta Oficial N° 24,935 de 25 de noviembre de 2003.
[9] Publicada en la Gaceta Oficial N° 26,759-B de 7 de abril de 2011.
[10] Cfr. Actas de la Conferencia General, 33ª reunión París, 3-21 de octubre de 2005. Págs. 80 a 86. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142825_spa

- Sobre el consentimiento, el artículo 6 ibídem indica que "*toda intervención médica preventiva, diagnóstica y terapéutica sólo habrá de llevarse a cabo previo consentimiento libre e informado de la persona interesada, basado en la información adecuada. Cuando proceda, el consentimiento debería ser expreso y la persona interesada podrá revocarlo en todo momento y por cualquier motivo, sin que esto entrañe para ella desventaja o perjuicio alguno.*"

- En cuanto al respeto de la vulnerabilidad humana y la integridad personal, el artículo 8 ibídem señala que "*Al aplicar y fomentar el conocimiento científico, la práctica médica y las tecnologías conexas, se debería tener en cuenta la vulnerabilidad humana. **Los individuos y grupos especialmente vulnerables deberían ser protegidos y se debería respetar la integridad personal de dichos individuos.***"

- Por último, el artículo 27 ibídem dispone que si resultara necesario imponer limitaciones a la aplicación de los principios enunciados en esta Declaración, se debe hacer por ley, en particular las leyes relativas a la seguridad pública para investigar, descubrir y enjuiciar delitos, **proteger la salud pública y salvaguardar los derechos y libertades de los demás. Y dicha ley deberá ser compatible con el derecho internacional relativo a los derechos humanos**.

D. Convención Americana Sobre Derechos Humanos

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos[11] igualmente establece derechos y garantías que deben ser considerados en la aplicación de medidas sanitarias de carácter general y aplicación personal. Veamos las que consideramos relevantes para el análisis de lo planteado en la consulta:

- El numeral 1 del artículo 5 sobre el **Derecho a la Integridad Personal**, dispone que "*Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.*"

- El numeral 1 del artículo 7 que establece el **Derecho a la Libertad Personal**, señala que "*Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.*"

- El artículo 11 que instituye la **Protección de la Honra y de la Dignidad** expone que "*Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y **al reconocimiento de su dignidad***"; que "***Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia**, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación*"; y que, "***Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias** o esos ataques.*" (Subraya y resalta el Despacho)

- A su vez, el artículo 13 que trata de la **Libertad de Pensamiento y de Expresión** manifiesta que "*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende **la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole**, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*" (Subraya y resalta el Despacho)

- Por otro lado, el artículo 19 sobre los **Derechos del Niño** expresa que "*Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.*"

[11] Adoptada mediante la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977.

- Y el artículo 22 sobre el **Derecho de Circulación y de Residencia** establece que "*Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales;* que "*Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio*"; y que "***El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática**, para prevenir infracciones penales o **para proteger** la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o **la salud públicas** o los derechos y libertades de los demás.*" (Subraya y resalta el Despacho)

E. Resolución No.1/2021 de 6 de abril de 2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Cabe señalar que la CIDH emitió la Resolución No. 1/2021 el 6 de abril de 2021 sobre "*Las Vacunas Contra el Covid-19 en el Marco de las Obligaciones Interamericanas de Derechos Humanos*", de la cual destacamos los aspectos que consideramos relevantes para efectos de lo consultado, sin menoscabo del resto de los asuntos abordados en dicha resolución, la cual consideramos debe ser revisada integralmente para adecuar las actuaciones de las distintas instancias estatales, en cuanto a lo que sea aplicable en Panamá.

En su parte introductoria, la resolución indica lo siguiente:

> "...
> Las decisiones sobre aprobación, adquisición, distribución y acceso que adopten todos los Estados de las Américas deben estar informadas y regidas por sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, según corresponda, bajo la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "CADH") y el Protocolo Adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador). Igualmente, deben estar regidas desde un enfoque de salud pública y basadas en la mejor evidencia científica disponible.
> ...
> **El objetivo de esta Resolución es contribuir a que los Estados asuman el alcance de sus obligaciones internacionales en el contexto de las decisiones sobre vacunación, a fin de garantizar los derechos humanos, especialmente el derecho a la salud y a la vida. Para tales efectos, brinda recomendaciones puntuales basadas en los principios de igualdad y no discriminación, dignidad humana, consentimiento informado, transparencia, acceso a la información, cooperación y solidaridad internacional.**"

De la parte resolutiva consideramos oportuno destacar los siguientes aspectos:

> "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, bajo los auspicios de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) y con el apoyo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), en virtud de las funciones conferidas por el artículo 106 de la Carta de las Organización de los Estados Americanos, en aplicación del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos humanos y el artículo 18.b de su Estatuto, resuelve adoptar las siguientes recomendaciones a los Estados Miembros:
>
> **I. Acceso a las vacunas, bienes y servicios de salud en atención al principio de igualdad y no discriminación**

1. **Los Estados deben asegurar la distribución a las vacunas, y su acceso equitativo y universal, a través de la elaboración e implementación de un plan nacional de vacunación**; y en consecuencia, abstenerse de tratos discriminatorios a través de la remoción de obstáculos normativos, regulatorios o de cualquier tipo que podrían propiciar esta práctica, así como crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente vulnerados en sus derechos, o que se encuentran en mayor riesgo de sufrir discriminación.

...

3. **Respecto de grupos en situación de especial vulnerabilidad o que han sido históricamente discriminados, con base en el principio de igualdad y no discriminación, los Estados deben adoptar políticas públicas que respondan a enfoques diferenciados, interseccionales e interculturales, que les permitan atender la discriminación múltiple que pueden acentuar los obstáculos de las personas en el acceso a la salud y a las vacunas.** Del mismo modo, se deberá tomar en cuenta factores asociados a las brechas digitales existentes, particularmente aquellas derivadas de aspectos generacionales que afectan desproporcionadamente a personas mayores. Lo anterior, sin perjuicio de otras que resulten de factores asociados a la situación socioeconómica, discapacidad, entre otros.

...

5. **Resulta imperioso asegurar que todas las personas bajo la jurisdicción de los Estados puedan acceder físicamente a las vacunas. Para tales efectos, los Estados deben disponer de medios para fortalecer la infraestructura y logística necesaria, incluyendo transporte, instalaciones y almacenamiento para la distribución de las vacunas en todo su territorio.** Los Estados deben tomar en especial consideración a las personas y grupos, tales como pueblos indígenas y tribales, y comunidades campesinas, que habitan en áreas remotas en contextos de profundas disparidades en cuanto a la disponibilidad de bienes y servicios de salud en comparación con otras zonas del país, como puede ocurrir en zonas rurales respecto de zonas urbanas, o en las periferias. Asimismo, los Estados deben garantizar entornos accesibles para las personas con discapacidad y movilidad reducida en sus esquemas de vacunación.

II. Distribución y priorización de dosis de vacunas

...

9. Respecto de la definición de criterios de priorización en el acceso a la vacunación para prevenir el COVID-19, **los parámetros aplicables deben tomar en cuenta las necesidades médicas de la salud pública, mismas que deben partir de: i) mejor evidencia científica disponible; ii) normas nacionales e internacionales de derechos humanos que los obligan; iii) principios aplicables de la Bioética; y iv) criterios desarrollados interdisciplinariamente.** Asimismo, tales criterios deben establecerse con base en el principio de máxima difusión, buscando transparentar el proceso y parámetros para su adopción. Los criterios de priorización que se definan deben estar sometidos a mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo posibles reclamos judiciales en caso de que tales criterios sean discriminatorios o se definan en violación de otros derechos.

...

III. Difusión activa de información adecuada y suficiente sobre las vacunas y contrarrestar la desinformación

11. **La obligación de proveer y difundir información adecuada y suficiente sobre las vacunas para prevenir el COVID-19 corresponde a los Estados. La desconfianza que pueda surgir de la sociedad civil y la desinformación sobre las vacunas deben ser contrarrestadas con acciones que contribuyan a fortalecer la seguridad en las instituciones de salud pública y en el conocimiento de base científica.**

Por lo tanto, la información difundida debe ser de calidad, objetiva y oportuna, y culturalmente apropiada, cuando corresponda; además de tomar en consideración datos sobre seguridad y efectividad de las vacunas con base en la mejor evidencia científica disponible. Es determinante que las y los representantes institucionales cuenten con debida capacitación e información actualizada para evitar que las voces oficiales se conviertan en vectores de desinformación.

12. **Los Estados deben realizar campañas públicas para contrarrestar la desinformación o los contenidos distorsionados sobre las vacunas, para asegurar la disponibilidad y accesibilidad de información adecuada y suficiente sobre las vacunas**. Dado que un factor importante de la desinformación se relaciona con los efectos secundarios de las vacunas, los Estados están obligados a proveer la información disponible sobre este aspecto, atendiendo las dudas en torno a la seguridad y efectividad de las vacunas.

13. **Los Estados deben proporcionar proactivamente información procesable, comprensible, útil, veraz y fidedigna sobre todos los aspectos de interés público relacionados con las vacunas**. La difusión pública de contenidos sobre las vacunas y en particular de las campañas de vacunación, deberá contemplar el uso de formatos abiertos, partiendo de enfoques diferenciados que consideren, entre otras cuestiones: i) pertinencia cultural para las personas, en particular pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades tribales; ii) lenguas originarias; iii) accesibilidad para personas con discapacidad, personas mayores y personas en situación de movilidad humana; y iv) disposición de información en los idiomas de personas migrantes, refugiadas y otras residentes en el país. Igualmente, se debe propender a un alcance universal, contemplando las particularidades de la ruralidad y zonas apartadas.

14. **Los Estados deben, respecto a los pueblos indígenas, realizar campañas de información y de distribución de vacunas en sus territorios, en coordinación y con la participación de los mismos, a través de sus entidades representativas, liderazgos y autoridades tradicionales, a fin de asegurar la efectividad y adecuación cultural de las medidas, como el respeto a sus territorios y libre determinación**. Asimismo, respecto a todas las personas con discapacidad, los Estados deben adoptar ajustes razonables y estrategias accesibles de comunicación sobre las políticas de vacunación, que involucren directamente a dicho colectivo en su diseño y ejecución.

15. Los Estados deben garantizar que la información y campañas realizadas en relación con las vacunas, en especial sobre poblaciones priorizadas, etapas y acceso progresivo a la vacunación, se aseguren de prevenir activamente la xenofobia, estigmatización y otras formas de discursos que promuevan el odio, la violencia o la culpabilización de personas, grupos y poblaciones de personas migrantes, refugiadas, apátridas o en otros contextos de movilidad humana.

IV. Derecho al consentimiento previo, libre e informado

16. **Toda vacuna contra el COVID-19 que el Estado vaya a suministrar debe contar con el consentimiento previo, libre e informado de la persona que la recibe**. Ello implica que toda persona tiene derecho a que los prestadores de servicios médicos suministren información sobre las vacunas contra el COVID-19 que puedan recibir. Dicha información debe ser oportuna, completa, comprensible, clara, sin tecnicismos, fidedigna, culturalmente apropiada, y que tome en cuenta las particularidades y necesidades específicas de la persona.

> 17. En situaciones donde la condición de salud o capacidad jurídica de las personas no lo permita, resultará necesario contar con el consentimiento por parte de sus familiares o representantes legales para el suministro de las vacunas contra el COVID-19. Dicha regla sólo admite como excepción una situación de urgencia donde se encuentre en inminente riesgo la vida y le resulte imposible a la persona, adoptar una decisión en relación con su salud. La urgencia o emergencia se refiere a la inminencia de un riesgo y, por ende, a una situación en que el suministro de las vacunas es necesario ya que no puede ser pospuesta, excluyendo aquellos casos en los que se puede esperar para obtener el consentimiento. Respecto de las personas con discapacidad, se debe asegurar el consentimiento informado mediante sistemas de apoyo en la toma de decisiones.
> ..." (Subraya y resalta el Despacho)

F. <u>Pronunciamiento de la Alta Comisionada sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas</u>

Recientemente, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Michelle Bachelet Jeria, se refirió a la obligatoriedad de las vacunas.[12]

Dicha noticia se refirió a lo siguiente:

> «La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reflexionó este miércoles sobre la creciente tendencia de los Estados a hacer obligatoria la vacunación contra el COVID-19, llamando a tomar en cuenta las ramificaciones de esa medida.
>
> En su participación en un seminario sobre acceso a medicamentos y vacunas organizado por la dependencia a su cargo, Michelle Bachelet dijo que si bien los derechos humanos no prohíben los mandatos de vacunas, sí imponen límites sobre cuándo y cómo deben aplicarse.
>
> "A menos que todas las personas tengan acceso a las vacunas, los requisitos de inmunización no serán compatibles con los derechos humanos", enfatizó.
>
> <u>Bachelet explicó que si se cumple este requisito, es aceptable que se condicione a la vacunación el goce de algunos derechos y libertades, como el acceso a las escuelas o espacios públicos</u>.
>
> "**Sin embargo, en ninguna circunstancia se debe administrar una vacuna a las personas por la fuerza**", subrayó.
>
> <u>Agregó, por otra parte, que cuando se impongan sanciones a las personas por negarse a cumplir con un mandato de vacunación, éstas deben ser proporcionadas y estar sujetas a revisión de las autoridades judiciales</u>.
>
> "**Los mandatos de las vacunas deben cumplir con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Deben estar previstos por la ley, con las garantías procesales adecuadas, incluido el derecho a solicitar una exención y el derecho a apelar cualquier forma de sanción ante una autoridad imparcial e independiente**", apuntó.

---

[12] El 8 de diciembre de 2021, el sitio de noticias de las Naciones Unidas publicó un reportaje bajo el titular "*Los mandatos de vacunas son válidos pero imponen límites y deben ser provistos por la ley, dice Bachelet*". https://news.un.org/es/story/2021/12/1501132

Además, este tipo de políticas deben aplicarse sólo cuando sean absolutamente necesarias en términos de salud pública, añadió.

Bachelet aclaró que los mandatos deben considerarse únicamente cuando las medidas menos intrusivas no hayan podido satisfacer las necesidades de salud pública.» (Subraya y resalta el Despacho)

IV. Conclusiones de la Procuraduría de la Administración

Con base en todo lo explicado con respecto al tema objeto de esta consulta, podemos indicar lo siguiente:

1. Este Despacho reitera su criterio en cuanto que el Ministerio de Salud es la institución responsable de velar por el derecho de toda persona a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud.

2. La protección contra las enfermedades incluidas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones brindado por el Estado es un derecho de todas las personas, en especial de los niños, los adolescentes en los centros de custodia, los niños y adolescentes trabajadores, las embarazadas, las personas con discapacidad, los jubilados, la población de la tercera edad y las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios.

3. Es una obligación de todas las personas residentes en la República de Panamá, sin distinción de religión o raza, mantener actualizado su estado vacunal, de conservar su tarjeta de vacunación y de presentarla cuando les sea requerida.

4. Es un deber de las entidades públicas y privadas, así como la sociedad en general colaborar y participar en todas las acciones de vacunación, conforme a los lineamientos dictados por el Ministerio de Salud; así como cumplir con las normas vigentes de salud pública, en especial las regulaciones y medidas de control y vigilancia epidemiológica de las enfermedades inmunoprevenibles y el sistema de información sanitario, establecidas por las autoridades de salud.

5. El Ministerio de Salud, en cumplimiento de su función de preservar la salud, garantizará a toda la población, en especial a los grupos más vulnerables, el acceso gratuito, en todas las instalaciones públicas de salud, a las vacunas incluidas en el actual Esquema Nacional de Inmunizaciones del Programa Ampliado de Inmunizaciones y las que se incluyan en el futuro.

6. Cuando considere que la salud de la población está en riesgo, el Ministro de Salud puede ordenar las acciones de inmunización extraordinarias que sean necesarias, las cuales serán obligatorias para todos los residentes en la República. Consideramos que, en función de las competencias establecidas en la Ley N° 48 de 2007, dichas inmunizaciones extraordinarias deberán corresponder a las vacunas incluidas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones del Programa Ampliado de Inmunizaciones al momento de ser ordenadas, **de acuerdo con un procedimiento que debe estar previamente establecido para ello.**

7. Las acciones que tome el Ministerio de Salud con respecto a los procesos de vacunación, deben realizarse con absoluto respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, especialmente el derecho a la vida y la integridad personal; y, debe ser proporcional y congruente con los riesgos para la salud pública de que se trate, como lo establecen las disposiciones legales y convencionales a las que nos hemos referido.

8. Es decir, que las medidas de que se trate deben responder a una situación concreta de riesgo inminente para la salud y ser razonablemente útiles y apropiadas para atenderla, así como encontrarse debidamente justificadas y fundamentadas en principios y evidencia científicos; información disponible, incluida la procedente de la OMS y otras organizaciones intergubernamentales y órganos internacionales pertinentes; y la orientación o recomendaciones específicas disponibles de la OMS.

9. Adicionalmente, cualquier medida que implique intervención médica preventiva, diagnóstica y terapéutica debe contar con el consentimiento previo, libre e informado de la persona a quien se le deba practicar, con base en la información adecuada para cada caso, pudiendo la persona revocar dicho consentimiento en cualquier momento, sin que ello le genere represalias de ningún tipo.

Por último, de acuerdo con la Ley N° 48 de 2007, es un derecho de las personas recibir la aplicación de las vacunas que garanticen la protección contra las enfermedades incluidas en el Esquema Nacional de Inmunizaciones brindado por el Estado a través del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), con la asesoría técnica de Comisión Nacional Asesora de las Prácticas de Inmunización (CONAPI), y de acuerdo con las circunstancias establecidas en la ley, una obligación, pudiendo el Ministro de Salud, cuando considere que la salud de la población está en riesgo, ordenar las acciones de inmunización extraordinarias que sean necesarias, las cuales serán obligatorias para todos los residentes en la República.

Sin embargo, las acciones que tomen el Ministerio o el Ministro de Salud con respecto a los procesos de inmunización o vacunación, deben realizarse con absoluto respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, especialmente el derecho a la vida y la integridad personal; y, deben ser proporcionales y congruentes con los riesgos para la salud pública de que se trate, como lo establecen las disposiciones legales y convencionales a las que nos hemos referido.

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
DESPACHO SUPERIOR
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

RGM/jfm