

Artículo de opinión / Opinion piece / Artigo de opinião

## Papel del Estado en la campaña de vacunación contra la COVID-19 a través del ordenamiento jurídico

*Role of the State in the COVID-19 vaccination campaign through the legal system*

*O papel do Estado na campanha de vacinação contra a COVID-19 por meio do sistema jurídico*

Rodolfo Arevalo Marcos<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-4633-2997>

Yolanda Maria Sigwas Astorga<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-6052-3386>

Marcos Antonio Montoro Valdivia<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-6982-7888>

José Luis Salazar Huarote<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-0161-0172>

### Resumen

La vacunación por COVID-19 en el Perú se da de manera gratuita y viene siendo aplicada a todo ciudadano. Las vacunas tienen como objetivo proteger a las personas contra la enfermedad grave y de la muerte por el coronavirus. Durante el proceso de emergencia, las vacunas que aprobaron las autoridades para la población fueron las Pfizer-BioNTech, Moderna, Sputnik, Jhonson & Jhonson, AstraZeneca, Sinopharm, Sinovac, Covaxin y Covocax. El papel del Estado durante la pandemia ha sido de vital importancia y tiene como objetivo ofrecer respuestas eficaces a la salud pública, con aciertos y desaciertos el Estado debe efectivizar los derechos sociales, culturales y económicos. El Estado debe implementar programas preventivos en el primer nivel de atención que garanticen una eficacia en el control y propagación de la enfermedad. Asimismo, se requiere que el Estado garantice la protección social mediante la inversión en los sistemas de salud y de esta manera el recurso humano que labora en las instituciones de salud pueda brindar una atención oportuna. Es de suma importancia que el Estado asuma un liderazgo que permita la implementación de estrategias y articulación de ministerios, programas direccionados en la protección de la población y de esta manera dar cumplimiento al artículo 7 de la Constitución Política del Perú: «Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona

<sup>1</sup> Universidad Norbert Wiener. Lima, Perú

<sup>2</sup> Hospital San José del Callao. Callao, Perú

<sup>3</sup> Universidad Nacional del Callao. Callao, Perú

incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad».

Palabras clave: legislación y jurisprudencia, política de salud, infecciones por coronavirus, esquema de inmunización, vacunación masiva

### Abstract

*Vaccination for COVID-19 in Peru is free of charge and is given to every citizen. The vaccines are intended to protect people against serious illness and death from the coronavirus. During the state of emergency, the vaccines approved by the authorities for the population were Pfizer-BioNTech, Moderna, Sputnik, Jhonson & Jhonson, AstraZeneca, Sinopharm, Sinovac, Covaxin and Covocax. The role of the State during the pandemic has been of vital importance and its objective is to offer effective responses to public health, with successes and failures, the State must make social, cultural and economic rights effective. The State must implement preventive programs at the first level of care to guarantee effectiveness in the control and spread of the disease. Likewise, the State must guarantee social protection by investing in health systems so that the human resources working in health institutions can provide timely care. It is of utmost importance that the State assumes a leadership role that allows the implementation of strategies and the articulation of ministries and programs aimed at protecting the population and thus comply with article 7 of the Political Constitution of Peru: "Everyone has the right to the protection of their health, that of their family environment and that of the community, as well as the duty to contribute to its promotion and defense. The person incapacitated to take care of himself because of a physical or mental impairment has the right to respect for his dignity and to a legal regime of protection, care, readaptation and security".*

*Keywords: legislation and jurisprudence, health policy, coronavirus infections, immunization schedule, mass vaccination*

### Resumo

*A vacinação contra a COVID-19 no Peru é gratuita e está sendo oferecida a todos os cidadãos. As vacinas têm o objetivo de proteger as pessoas contra doenças graves e mortes causadas pelo coronavírus. Durante o estado de emergência, as vacinas aprovadas pelas autoridades para a população foram as seguintes: Pfizer-BioNTech, Moderna, Sputnik, Jhonson & Jhonson, AstraZeneca, Sinopharm, Sinovac, Covaxin e Covocax. O papel do Estado durante a pandemia tem sido de vital importância e tem como objetivo fornecer respostas eficazes de saúde pública, com ou sem razão, o Estado deve tornar efetivos os direitos sociais, culturais e econômicos. O Estado deve implementar programas preventivos no primeiro nível de atendimento para garantir a eficácia no controle e na disseminação da doença. O Estado também deve garantir a proteção social investindo em sistemas de saúde para que os recursos humanos que trabalham nas instituições de saúde possam oferecer atendimento oportuno. É de suma importância que o Estado assuma um papel de liderança que permita a implementação de estratégias e a articulação de ministérios e programas voltados para a proteção da população, cumprindo,*

*assim, o artigo 7 da Constituição Política do Peru: “Toda pessoa tem direito à proteção de sua saúde, da saúde de seu ambiente familiar e da saúde da comunidade, bem como o dever de contribuir para sua promoção e defesa. As pessoas incapazes de cuidar de si mesmas devido a uma deficiência física ou mental têm o direito ao respeito por sua dignidade e a um sistema legal de proteção, cuidado, reabilitação e segurança”.*

*Palavras-chave: legislação e jurisprudência, política de saúde, infecções por coronavírus, cronograma de imunização, vacinação em massa*

## Introducción

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha cumplido un papel importante durante la pandemia de COVID-19. Desde su perspectiva de derecho internacional público, emitió obligaciones, protocolos, facultades y procedimientos estandarizados que se vinculaban con estrategias para la prevención, rehabilitación y promoción de la salud del ciudadano. Frente a esta pandemia el Gobierno peruano ha venido trabajando bajo el Decreto Supremo N.º 008-2020-SA que declara la emergencia sanitaria a nivel nacional, en el cual se dictan medidas para la prevención y control para evitar la propagación de la COVID-19. El papel del Estado peruano ha sido fundamental, ya que ha previsto mecanismos institucionales para enfrentar la pandemia buscando asegurar la calidad, seguridad y eficacia de las vacunas que se administran a la población y esto lo ha logrado mediante la aprobación del reglamento de la Ley 31225, que regula la compra de vacunas y medicamentos contra la COVID-19.

## Desarrollo

Una de las lecciones más importantes que se aprendieron durante la pandemia de COVID-19 es que las pandemias de enfermedades e infecciones seguirán presentándose y propagándose en los países.<sup>1</sup> En el Perú, la efectividad de la vacunación logró visibilizar una disminución en el riesgo de morir de un 87,5%. El desarrollo y producción de vacunas seguras y eficaces contra la COVID-19 es una esperanza para el control de la pandemia; la mayoría de eventos adversos identificados en los ensayos clínicos fueron leves o moderados. Según la revisión de ensayos clínicos, los eventos adversos presentados posvacunación fueron los eventos trombóticos.<sup>2</sup> Después del brote del SARS-CoV-2, en Wuhan, se ha convertido en una pandemia mundial con más de 138 millones de infecciones y ha ocasionado 3 millones de muertes y esto ha repercutido gravemente en la salud mental de la población.<sup>3</sup> A partir de la mortalidad y morbilidad ocasionadas por la pandemia muchos países determinaron el surgimiento y desarrollo de distintas vacunas para prevenir la enfermedad de COVID-19, las vacunas han pasado por diferentes fases de investigación y aprobación por la Organización Mundial de la Salud; asimismo, por las agencias regulatorias de salud de cada país. Las vacunas han sido desarrolladas por las compañías Pfizer BioNTech, Oxford AstraZeneca, Johnson & Johnson, Moderna, Sinopharm y Sinovac.<sup>4</sup> Estas vacunas desarrolladas dependen de la inducción de anticuerpos que son capaces de neutralizar el virus, tanto en la vacunación como en la inmunidad adquirida por infección

inducida o natural, es de interés para la salud pública.<sup>5</sup> La población está esperanzada en el descubrimiento de fármacos eficaces para curar la infección y de la creación de vacunas para las nuevas cepas de los virus.<sup>6</sup>

«La vacuna es un medio para proteger a las personas del contagio por el SARS-CoV-2; sin embargo, la aceptación por parte de la población pasa por un proceso de interpretaciones y significaciones culturales que amerita ser conocidas desde la mismidad del sujeto, con la finalidad de comprender sus actitudes y comportamientos frente a la vacuna».<sup>7</sup> Es necesario implementar estrategias basadas en nuevas prácticas para la información de las ventajas de la vacunación e inmunización.<sup>8</sup> Para disponer de vacunas efectivas y seguras, es primordial un camino equitativo para poder finalizar con la pandemia de coronavirus.<sup>9</sup> Muchas personas toman la decisión de no vacunarse y comporta riesgos a nivel colectivo.<sup>10</sup> En Perú, el plan de vacunación implementado por el Gobierno se inició en marzo del 2021. Después de 8 meses cubrió el 55,18% de la población blanco, con dos dosis de vacuna y contaba con 3,5 millones de personas que habían recibido la segunda dosis.<sup>11</sup>

### Doctrina

El primer caso de COVID-19 positivo en Perú se detectó el 5 de marzo por un compatriota que realizó viajes a España, Francia y República Checa, considerado como caso 0, a partir de este se confirman casos entre los contactos con una letalidad de 4,44% y se presentan casos positivos en todas las regiones del Perú. El 16 de marzo, el Gobierno declara al país en estado de emergencia nacional. A partir de ello, el país tuvo una alta morbilidad y para ello se aprueba el reglamento aprobado a través del Decreto Supremo 014-2022-SA, que tiene por objetivo establecer las disposiciones de regular la compra de vacunas contra el virus de COVID-19. El Gobierno implementa el Plan Nacional de Vacunación contra la COVID-19, en el cual declara que todas las actividades de vacunación son obligatorias para la salud pública nacional debido al elevado impacto en la prevención y control de las enfermedades prevenibles por vacunación y de esta manera se busca mitigar la progresión de la pandémica, debido al alto riesgo de propagación de la COVID-19 en el territorio peruano.

### Jurisprudencia

Las decisiones y sentencias emitidas por el Gobierno para la vacunación de COVID-19 son las siguientes: la Resolución Ministerial N.º 848-2020-MINSA, que autoriza medidas extraordinarias para fortalecer los equipos de coordinación y las brigadas de vacunación para incrementar la capacidad de respuesta.<sup>12</sup> La Resolución Ministerial N.º 610-2021-MINSA, donde encarga al Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (Cenares) para la gestión y autorización sanitaria de las vacunas contra la COVID-19.<sup>13</sup> La Resolución Ministerial N.º 618-2021-MINSA, en la cual se aprueba la Directiva N.º 133-MINSA/2021/DGIESP, siendo actualizada para la vacunación contra la COVID-19.<sup>14</sup> La Resolución Ministerial N.º 767-2021-MINSA, donde se aprueba la directiva administrativa para la entrega de prestaciones adicionales para la vacunación contra la COVID-19.<sup>15</sup> La Resolución Ministerial N.º 924-2021-MINSA, que establece el día 7 de febrero de cada año como el Día

Nacional contra la COVID-19 en el Perú.<sup>16</sup> La Resolución Ministerial N.º 704-2022-MINSA, Plan Nacional Actualizado de Vacunación contra la COVID-19.<sup>17</sup> La Resolución Ministerial N.º 536-2022-MINSA, donde se modifica la Directiva Sanitaria N.º 144 para el barrido sanitario de vacunación contra la COVID-19.<sup>18</sup>

### Legislación comparada

Respecto a la comparación de las distintas soluciones frente a la vacunación de COVID-19 que han ofrecido diferentes ordenamientos jurídicos, se puede identificar que, según la OMS, en Latinoamérica, los países con mayor población vacunada son Argentina (83,1%), Chile (90,3%), Cuba (88,8%) y Perú (82,4%); mientras que, países como Guatemala (36,3%) y Honduras (52,9%) presentan menos población vacunada. Respecto a la toma de decisiones de la vacunación contra la COVID-19, en el Perú, con la Ley N.º 31225, se promueve la adquisición y provisión de la vacuna de COVID-19 como estrategia sanitaria para garantizar su acceso oportuno.<sup>19</sup> Asimismo, con la Ley N.º 31091, se garantiza el acceso al tratamiento preventivo y curativo de la enfermedad pro coronavirus y otras enfermedades que dan origen a emergencias nacionales y otras pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud.<sup>20</sup> En Chile, se aprueba la Resolución exenta N.º 1138 que aprueba los lineamientos técnicos operativos de vacunación SARS-CoV-2, para lo cual se precisó la pronta vacunación de la población y todo profesional de salud de la red pública y privada.<sup>21</sup> En Colombia aprueban la Ley N.º 2064, del 9 diciembre de 2020, por medio del cual declaran de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la COVID-19, en la cual se menciona que las vacunas serán priorizadas en los grupos poblacionales de acuerdo a la vacunación adoptada.<sup>22</sup> En Argentina, con Resolución N.º 2764/2020 Ministerio de Salud, se autoriza con carácter de emergencia la vacunación GAM-COVID-VAC, denominada SPTNIK V, que fue desarrollada por el Centro Nacional de Gamaleya de Epidemiología y Microbiología de Rusia, en virtud de ellos, establecido en los artículos 8 y 9 donde se dan recomendaciones de la administración nacional de medicamentos, alimentos y tecnología médica. En Panamá, a través del Decreto N.º 64, del 28 de enero de 2020, el Ministerio de Salud declara y toma medidas contra la propagación de la COVID-19 y establece medidas ordinarias y extraordinarias que se consideren necesarias para prevenir y controlar el riesgo de propagación del nuevo coronavirus. La Dirección General de Salud Pública, con Resolución N.º 00013, del 6 de enero de 2020, modifica los esquemas completos de vacunación contra la COVID-19 reconocidos en la República de Panamá.

### Conclusiones

En conclusión, a partir de los ordenamientos jurídicos analizados, se puede indicar que el papel del Estado en Perú y algunos países de Latinoamérica ha sido de suma importancia para contrarrestar la pandemia por COVID-19 y, de esta manera prevenir, controlar y proteger a la población. La investigación científica y el desarrollo tecnológico ha hecho posible la disponibilidad de las vacunas. En Perú, gracias a las políticas adoptadas por el Estado, la vacunación a la población se ha dado de una manera eficaz, ya que a partir de este proceso el riesgo a morir disminuyó a un 87,5%. A partir de esto, las estrategias tomadas contra la propagación de COVID-19 han

permitido tener respuestas oportunas en la población; otro aspecto a evaluar es la crisis política en la que vivimos, la cual no permite continuar con intervenciones de promoción, prevención y rehabilitación contra la pandemia.

## Referencias

1. Cabezas C. COVID-19: La vacunación como una de las esenciales estrategias para su control. An. Fac. med. [Internet]. 2022 [citado 28 nov 2022]; 83(1):3-5. Disponible en: [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1025-55832022000100003&lng=es](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-55832022000100003&lng=es).
2. Mérida Ch, Nataniel A, Moreno S, Dayany, Lacato, Franco A. Seguridad de las vacunas contra la COVID-19. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública. 2021; 38(4),634-642. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.17843/rpmpesp.2021.384.9308>
3. Díaz Pinzón, J. E. Impacto del suministro de vacunas contra COVID-19 sobre la letalidad por SARS-CoV-2 en Colombia. Revista Repertorio de Medicina y Cirugía. 2021; 30,46-50. Disponible en: <https://doi.org/10.31260/RepertMedCir.01217372.1237>
4. García O, Zurisadai R, Perón L, Ramírez Velázquez O, et al. Vacunas contra la COVID-19. Acta médica Grupo Ángeles. 2021; 19(3):429-444. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-72032021000300429&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-72032021000300429&lng=es&tlng=es).
5. Díaz-Quinónez, JA. Vacunas contra la COVID-19 y aparición de variantes del SARS-CoV-2. Reflexionando sobre el caso de México. Gaceta médica de México. 2021; 157(2):125-126. Disponible en: <https://doi.org/10.24875/gmm.m21000499>
6. Lovo J. Covid-19: la esperada vacuna. Rev. Med. Electrón. [Internet]. 2021 [citado 1 dic 2022]; 43(1):3003-3007. Disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1684-](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1684-)
7. Medina-Ibañez A, Segovia-Meza G, Bartolo-Marchena M, Valenzuela-Oré F, Monteza-Facho B, Gonzales-Dávila K et al. Adherencia a la vacuna contra la COVID-19 por la población general y los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos. An. Fac. med. [Internet]. 2021 [citado 1 dic 2022]; 82(4):355-357. Disponible en: [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1025-55832021000400355&lng=es](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-55832021000400355&lng=es). <http://dx.doi.org/10.15381/anales.v82i4.21753>.
8. Medina Gamero AR, Regalado Chamorro ME. Eficacia y efectividad de las vacunas contra la COVID-19. Rev Cubana Invest Bioméd [Internet]. 2021 [citado 1 dic 2022]; 40(3):e1853. Disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-03002021000400025&lng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-03002021000400025&lng=es).
9. Díaz Pinzón JE. Proporción de personas vacunadas contra COVID-19 a nivel mundial. Revista Repertorio de Medicina y Cirugía. 2021; 30. Disponible en: <https://doi.org/10.31260/RepertMedCir.01217372.1267>

10. Cáceres Bermejo G. G. Un momento de reflexión acerca de las vacunas. *Sanid. Mil.* [Internet]. 2012 [citado 2 dic 2022]; 68(2):109-114. Disponible en: [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1887-85712012000200009&lng=es](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1887-85712012000200009&lng=es). <https://dx.doi.org/10.4321/S1887-85712012000200009>.
11. López L, Portugal W, Huamán K, Obregón C. Efectividad de vacunas COVID-19 y riesgo de mortalidad en Perú: un estudio poblacional de cohortes pareadas. *An. Fac. med.* [Internet]. 2022 [citado 2 dic 2022]; 83(2):87-94. Disponible en: [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1025-55832022000200087&lng=es](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-55832022000200087&lng=es).
12. Resolución Ministerial N.º 848/2020/MINSA, de 20 de octubre, sobre Plan Nacional de Vacunación contra la COVID-19. *Boletín Nacional del Estado*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/1293043-848-2020-minsa>
13. Resolución Ministerial N.º 610/2021/MINSA, de 11 de mayo, sobre Cenarios, para que gestione la autorización sanitaria de las vacunas contra la COVID-19. *Boletín Nacional del Estado*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/1913912-610-2021-minsa>
14. Resolución Ministerial N.º 618/2021/MINSA, de 14 de mayo, sobre Directiva Sanitaria actualizada para la vacunación contra la COVID-19 en la situación de emergencia sanitaria por la pandemia en el Perú. *Boletín Nacional del Estado*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/1925046-618-2021-minsa>
15. Resolución Ministerial N.º 767/2021/MINSA, de 18 de junio, sobre Directiva Administrativa para la entrega económica por prestaciones adicionales para la vacunación contra la COVID-19. *Boletín Nacional del Estado*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/1972281-767-2021-minsa>
16. Resolución Ministerial N.º 924/2021/MINSA, de 27 de julio, sobre “Día Nacional de la Vacunación contra la COVID-19 en el Perú”. *Boletín Nacional del Estado*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/2040035-924-2021-minsa>
17. Resolución Ministerial N.º 704/2022/MINSA, de 10 de septiembre, sobre Plan Nacional Actualizado de Vacunación contra la COVID-19. *Boletín Nacional del Estado*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/3459758-704-2022-minsa>
18. Resolución Ministerial N.º 536/2022/MINSA, de 22 de julio, sobre Directiva Sanitaria para el barrido sanitario de vacunación contra la COVID-19. *Boletín Nacional del Estado*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/3295866-536-2022-minsa>
19. Ley que promueve la adquisición y provisión de la vacuna contra el coronavirus SARS-CoV-2 como estrategia sanitaria de vacunación para garantizar su acceso oportuno. Publicado en el diario oficial *El Peruano*, Ley n.º 31225, (23 de abril del 2021) <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-promueve-la-adquisicion-y-provision-de-la-vacuna-con-ley-n-31225-1964887-1/>

20. Ley que garantiza el acceso al tratamiento preventivo y curativo de la enfermedad por coronavirus SARS-CoV-2 y de otras enfermedades que dan origen a emergencias sanitarias nacionales y otras pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, Ley n.º 31091, (11 de diciembre del 2020). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-garantiza-el-acceso-al-tratamiento-preventivo-y-cura-ley-n-31091-1913142-1/>
21. Exenta N.º 1138/MINSA Chile, de 24 de diciembre 2022, sobre Aprueba lineamientos técnicos operativos vacunación SARS-COV-2. Disponible en: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/12/RE-N%C2%BA-1138-Lineamientos-SARS-CoV-2.pdf>
22. Ley por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la COVID-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se dictan otras disposiciones. Gestor informativo Colombia, Ley n.º 2064, (9 de diciembre del 2020). Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=150467>

## Correspondencia

**rodolfo.arevalo@uwiener.edu.pe**

Fecha de recepción: **23/2/2024**

Fecha de aceptación: **4/3/2024**