



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de diciembre de 2024
Nota C-274-24

Doctora

Ana Fábrega

Directora General de la
Secretaría Nacional de Niñez,
Adolescencia y Familia (SENNIAF)
Ciudad

Ref.: Facultad de la Directora General de la SENNIAF para aprobar la atención de salud y otros con relación a los niños, niñas y adolescentes bajo la protección de la Institución.

Señora Directora General:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", se da respuesta a la Nota No.681-24-DG-SENNIAF, recibida el día 22 de noviembre de 2024, mediante la cual eleva consulta, en el siguiente tenor:

"... en los casos donde un niño, niña o adolescente esté a disposición y bajo la protección de SENNIAF, nos gustaría saber, si la suscrita, Directora General, como representante legal de esta Secretaría, pudiera tomar decisiones en su beneficio, como, por ejemplo, aprobar atenciones de salud, de odontología, atención por urgencias médicas, uso de anticonceptivos/dispositivos, ente otras, siempre teniendo presente su interés superior"

Esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de su consulta considera que la atención médica preventiva y curativa, para garantizar el bienestar físico, mental, moral y social de todo niño, niña y adolescente, se encuentra amparada en la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación vigente, razón por la cual las autoridades nacionales, padres, familiares, representantes o responsables están obligados a brindársela.

En lo que respecta a los menores y adolescentes acogidos en los alberges a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), esta Institución estatal tendrá a su cargo la coordinación interinstitucional para el efectivo respeto de sus derechos, entre los cuales está el derecho a la vida y el derecho a la salud, mientras que al Director o Directora del albergue, en atención a su responsabilidad de garantizar el cumplimiento de tales derechos, le corresponde ejecutar las acciones efectivas a tal fin, como lo es llevar a los menores y adolescente a los centros médicos para su respectivo control y en situaciones de enfermedad y urgencia. Ahora bien, frente al potencial abuso, omisión o negligencia de la autoridad responsable que pueda vulnerar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), por conducto de su Director o Directora General, en calidad de

representante legal, y velando por el interés superior del menor, tiene la "**obligación indeclinable de tomar las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de cualquier otra índole que sean necesarias y apropiadas para garantizar que los niños, niñas y adolescentes disfruten plena y efectivamente de sus derechos humanos**", según establece el artículo 4 de la Ley No.14 de 2009. No obstante, el uso de cualquier anticonceptivo deberá contar con la aprobación del menor.

Es importante indicar que la respuesta brindada en este instrumento, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. Del Principio de Legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

"Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ..."

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que "el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración." (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al

¹ "... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió lo siguiente:

"Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados."

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. De la Constitución Política de la República de Panamá.

El artículo 17 de la Carta Magna protege el derecho a la vida, al consagrar la finalidad que tiene el Estado de *"proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción"*, en otras palabras la vida de todos los nacionales y habitantes de Panamá, y de dar cumplimiento a la Constitución Política y las leyes.

En lo concerniente a derechos y garantías, ampara los derechos y deberes individuales, y acoge derechos y garantías reconocidas a nivel internacional.

El derecho a la salud está contemplado en los artículos constitucionales 56, 109 y 110, entre otros, según se lee a continuación:

"Artículo 56. El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil.

El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos."

(Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 109. Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.

(Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 110. En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación:

...

3. ***Proteger la salud de la madre, del niño y del adolescente, garantizando una atención integral durante el proceso de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y adolescencia.***
4. ***Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental,***

el desarrollo de la disponibilidad de agua potable y adoptar medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectiva o individualmente, a toda la población.

..." (Lo resaltado es del Despacho)

Destaca que el artículo 56 *ut supra* protege el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la salud, entendiendo éste concepto en forma integral, abarcadora del bienestar físico, mental, moral y social (artículo 109, *ibidem*), así como otros que redundan en su desarrollo integral, tales como derecho a calidad de vida, a recibir educación, y a disponer de establecimientos de previsión social para su rehabilitación económica o social (artículo 113, *idem*).

Del artículo 109 del Texto Fundamental deriva el deber gubernamental de brindar servicios de salud, en tanto el artículo 110 *ibidem* enumera actividades en materia de salud que corresponden al Estado, entre ellas las de proteger la salud de menores de edad, y adoptar medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento.

De lo contemplado, para efectos de esta consulta, se desprende que el Estado ostenta la función esencial de proteger la salud de todos sus habitantes, para lo cual debe garantizar el acceso de la población a los establecimientos de salud bajo su cargo.

III. De la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Convención sobre los Derechos del Niño², de la Organización de Naciones Unidas, suscrita el 20 de noviembre de 1989, y aprobada por la Ley No.15 de 1990³, establece:

"Artículo 3.

1. *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*
2. *Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*

..." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 6.

1. *Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.*
2. *Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño."*

..." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 24.

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las*

² <https://www.unicef.org/panama/media/911/file/Convenci%C3%B3n%20sobre%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o.pdf>

³ Ley No.15 de 6 de noviembre de 1990, "Por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989". Publicada en la Gaceta Oficial No.21667 de 16 de noviembre de 1990.

enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
 - a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
 - b) Asegurar la **prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños**, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
 - c) **Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante**, entre otras cosas, **la aplicación de la tecnología disponible** y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
 - d) Asegurar atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada a las madres;
 - e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
 - f) Desarrollar la **atención sanitaria preventiva**, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

..." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 27.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
2. A los padres u **otras personas encargadas del niño** les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, **las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.**

..." (Lo resaltado es del Despacho)

En la excerta precedente, se observa el énfasis brindado, por la Convención sobre los Derechos del Niño, al derecho a la vida y a la salud de los niños y niñas (menores de 18 años⁴), **estableciendo el interés superior del niño como la principal consideración a atender en la toma de decisiones.** En consecuencia, toda medida adoptada por las autoridades debe beneficiar al menor, y al mismo tiempo respetar sus derechos.

Advierte el texto supranacional que los Estados Partes reconocen el derecho de los niños y niñas a disfrutar del más alto nivel de salud y deben asegurar su supervivencia y desarrollo; y el acceso a asistencia médica y sanitaria, de atención de las enfermedades y rehabilitación de la salud, y de atención primaria de la salud y tecnología disponible, entre otros apuntados en dicho convenio.

En otro orden de ideas, el artículo 27 ibídem, instruye que atañe a los padres o, en su defecto, a quien este encargado, la responsabilidad de proporcionar las condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño. Dicho esto, igual compromiso se debe entender prorrogado a las autoridades o instituciones bajo cuyo cargo reposen los niños y niñas.

⁴ Cfr. artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989,

IV Del Ministerio de Salud.

Corresponde al Ministerio de Salud, creado vía el Decreto de Gabinete No.1 de 1969⁵, la "ejecución de las acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud que por mandato constitucional son responsabilidad del Estado" (artículo 1) y la "supervisión y evaluación de todas las actividades que se realicen en el Sector Salud, en concordancia con la planificación del desarrollo y mediante la coordinación de los recursos que se destinan o destinen al cuidado de la salud" (artículo 2).

En el ejercicio de sus funciones, el Ministerio de Salud, dicta la Guía para la atención de los Niños y Adolescentes de los Albergues en las Instalaciones Públicas de Salud⁶, en conjunto con la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), en el cual se indica que corresponde al Estado proteger la salud de la madre, del niño y del adolescente, garantizando una atención integral durante el periodo de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y la adolescencia.

Dicha guía señala los parámetros a observar para la atención de los niños y adolescentes, para la evaluación de salud al ingreso al albergue, los controles de salud (atención preventiva) y la atención por morbilidad o urgencia. Entre las actividades, acciones e intervenciones expresamente contempladas en la guía, resaltan la evaluación nutricional, los **controles de salud mental, las preventivas (para promover la salud y prevenir enfermedades), examen físico, exámenes de laboratorio, aplicación de vacunas según el Esquema Nacional de Vacunaciones, desparasitación, examen odontológico y tratamiento**, entre otros. Las coordinaciones pertinentes se harán por conducto del respectivo Director del Albergue.

En adición, las Normas Técnicas - Administrativas y Protocolos de Atención del Programa de Salud Integral de la Mujer⁷, abordan el mejoramiento y la protección de la salud sexual y reproductiva, para coadyuvar con el desarrollo integral de la mujer, con su pareja e hijos, con miras al bienestar de la familia y de la comunidad en su conjunto.

Entre las estrategias del programa, se encuentra el respeto al derecho a la planificación familiar, para lo cual se podrá administrar los anticonceptivos descritos en el documento, luego de descartar los posibles factores de riesgo que los contraindiquen. Para los adolescentes, en caso de requerir anticonceptivos, primero se le educará respecto a las "*ventajas de la posposición del inicio de vida sexual, los riesgos del embarazo precoz, sobre sexualidad y reproducción humana y sobre los métodos anticonceptivos, haciendo énfasis en los adolescentes con vida sexual activa*". Hecho lo anterior, el adolescente deberá elegir el método a utilizar.

Por su parte, el documento denominado Guías de Atención de Salud Reproductiva Infante Juvenil⁸ estipula que se le brindará atención y orientación a todo adolescente con vida sexual activa que solicite un método anticonceptivo.

De lo consignado, se desprende que los Directores de los albergues tienen la obligación de tomar las medidas necesarias, conforme permite la Ley, conducentes a que los niños, niñas y adolescentes bajo su

⁵ Decreto de Gabinete No.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". Publicado en la Gaceta Oficial No.16292 de 4 de febrero de 1969.

⁶ https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/programas/documento_final_para_albergues_validado_por_salud_mental.pdf

⁷ https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/programas/normas_ta_ssr_minsa_preview.pdf

⁸ https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/programas/norma_infante_juvenil_documento_final_5_octubre_2006_2_.pdf

responsabilidad reciban una atención médica integral comprensiva de acciones y tratamientos preventivos como vacunas, odontológicos, urgencias, etc., según lo desarrollado en los textos referidos *ut supra*. No obstante, el uso de anticonceptivos deberá contar con la aprobación de la menor.

V. De los derechos y obligaciones de los pacientes.

La Ley No.68 de 2003⁹, en lo medular a esta consulta, regula el derecho a la información, a la autonomía del paciente y a la voluntad expresa. En los artículos 5, 6 y 7, reconoce el derecho de los pacientes a conocer en forma veraz, detallada y comprensible, de su propio estado de salud o enfermedad, incluyendo su diagnóstico, pronóstico y alternativas terapéuticas, para lo cual asigna tal responsabilidad al médico a cargo del paciente.

Los artículos 15 y 16 *ibidem* abordan el derecho de los pacientes a la autodeterminación¹⁰, esto es la libertad del individuo para valorar y adoptar libremente las decisiones concernientes a su salud e integridad física, (*verbi gratia*, diagnóstico, procedimiento propuesto, beneficios y riesgos potenciales del tratamiento, etc.), y el otorgamiento de un consentimiento escrito, previo al procedimiento a realizar.

La ley en comento, permite situaciones de excepción en los artículos 18 y 19 *ibidem*, así:

"Artículo 18. Son situaciones de **excepción a la exigencia general del consentimiento** que permiten realizar las intervenciones clínicas indispensables a favor de la salud de la persona afectada:

1. Cuando hay un riesgo para la salud pública, **si lo exigen razones sanitarias** de acuerdo con lo que establece la **legislación aplicable**.
 2. Cuando en una situación de riesgo inmediato grave para la integridad física o psíquica del enfermo, por la posibilidad de ocasionar lesiones irreversibles o existir peligro de fallecimiento, no es posible conseguir la autorización de este o de personas a él vinculadas por razones familiares o de hecho. En estos supuestos se podrán llevar a cabo las intervenciones indispensables desde el punto de vista clínico a favor de la salud de la persona afectada.
 3. **Cuando no esté capacitado para tomar decisiones**, en cuyo caso el derecho del paciente deberá ser ejercitado por las personas a él vinculadas por razones familiares o de hecho.
- ..." (Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 19. Son situaciones de otorgamiento del **consentimiento por sustitución**:

1. Cuando el enfermo no sea capaz para tomar decisiones, porque su estado físico o psíquico no le permite hacerse cargo de la situación, según criterio del médico responsable de la asistencia, este recabará el consentimiento de las personas vinculadas al paciente por razones familiares o de hecho. Se dará preferencia al cónyuge y, en su defecto, a los hijos mayores de edad y, en ausencia de estos, a los familiares de grado más próximo y dentro del mismo grado al de mayor edad.
2. En los casos de incapacidad legal, **de menores de edad** y de personas internadas por trastornos psíquicos, **el consentimiento debe darlo quien**

⁹ Ley No.68 de 20 de noviembre de 2003, "Que regula los derechos y obligaciones de los pacientes, en material de información y de decisión libre e informada". Publicada en la Gaceta Oficial No.24935 de 25 de noviembre de 2003.

¹⁰ Cfr. Principio 3 de la Declaración de Lisboa de la Asociación Médica Mundial (AMM) sobre los Derechos del Paciente. <https://www.wma.net/es/policias-post/declaracion-de-lisboa-de-la-amm-sobre-los-derechos-del-paciente/>

tenga la tutela o curatela.

Los menores emancipados y los adolescentes de más de dieciséis años deberán dar personalmente su consentimiento. En el caso de los menores, el consentimiento debe darlo su representante, después de haber escuchado su opinión, en todo caso, si es mayor de doce años." (Lo resaltado es del Despacho)

El artículo 18 arriba transcrito, refleja las situaciones que representan excepciones a la exigencia del consentimiento informado en el ámbito médico, a saber: riesgo para la salud pública, urgencias, incapacidad para tomar decisiones y la renuncia expresa al derecho de ser informado. Se trata de posibles escenarios en los que el paciente no puede otorgar su consentimiento informado y, en consecuencia, debe estar representado por alguien significativo, pero éste no ha podido ser localizado y la situación amerita la intervención de los facultativos, en base a los protocolos y evaluación del comité médico pertinente.

Respecto al consentimiento por sustituto, la norma anota que ocurre con motivo de pacientes no capaces de tomar decisiones debido a su estado físico o mental (artículo 19.1) y de incapacidad legal¹¹ (artículo 19.2). Estos sustitutos deben haber sido designados previamente por el paciente o autorizados por las leyes o por los Juzgados de Niñez y Adolescencia¹².

VI. De la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF).

El objetivo de la Ley No.14 de 2009¹³, según sus artículos 1 y numeral 5 del artículo 2, es "*la protección y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia*", mediante la creación de un plataforma denominada "Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia", compuesta por las instituciones sociales, administrativas y judiciales, con competencia para "*promover, proteger y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes*".

Para ello, en el artículo 9 *ibidem*, crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), como "*entidad pública descentralizada y especializada del Estado... responsable de coordinar, articular, ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia*", integrada por la Junta Directiva, la Dirección y Subdirección General, y las unidades operativas requeridas (artículo 13, *ídem*). La representación legal de SENNIAF será ejercida por el Director o Directora General (numeral 1 del artículo 20, *ídem*).

En el artículo 4 *lex cit* se designa a la institución familiar como primer responsable de asegurar el pleno ejercicio y disfrute de sus derechos humanos por parte de los niños, niñas y adolescentes, con mención del auxiliar derecho y deber de la sociedad y las organizaciones de participar activamente en la consecución del mismo.

Añade el artículo 4, en comento, que "***El Estado... tiene la obligación indeclinable de tomar las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de cualquier otra índole que sean necesarias y apropiadas para garantizar que los niños, niñas y adolescentes disfruten plena y efectivamente de sus derechos***

¹¹ Cfr. artículo 45 del Código Civil.

¹² Cfr. artículo 42 de la Ley No.409 de 16 de noviembre de 2023, "Que establece el Sistema Judicial de Protección Integral de Niñez y Adolescencia y dicta otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No.29911 de 16 de noviembre de 2023.

¹³ Ley No.14 de 23 de enero de 2009, "Que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia". Publicada en la Gaceta Oficial No.26211 de 28 de enero de 2009.

humanos y no podrá alegar limitaciones presupuestarias para incumplir las obligaciones establecidas".

En razón de lo anterior, se entiende que el Estado, en los casos que así lo ameriten, debe adoptar las medidas pertinentes para garantizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

A. De los albergues para niños, niñas y adolescentes.

El Decreto Ejecutivo No.26 de 2009¹⁴, proferido por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), reglamenta los albergues que acojan a niños, niñas y adolescentes (artículo 2), estableciendo a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) como Autoridad Administrativa, encargada de aplicar dicha norma y con competencia para conocer de todas las relaciones con los albergues (artículo 4).

La Autoridad Administrativa tendrá la función de "*coordinar con instituciones gubernamentales la ejecución del cumplimiento de los derechos a los servicios básicos de los niños, niñas y adolescentes*" (numeral 6 del artículo 6); en tanto, que el Director o Directora del albergue será responsable de "*garantizar el cumplimiento de los derechos que impliquen seguridad física, mental y jurídica de los niños, niñas y adolescentes que tengan bajo su responsabilidad*" (artículo 12). Por consiguiente, atendiendo el texto literal, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) queda encargada de coordinar, y mientras que al Director o la Directora del albergue incumbe garantizar que los niños, niñas y adolescente reciban los servicios médicos integrales.

Cabe destacar lo señalado en los artículos 31 y 38 del Decreto Ejecutivo No.26 de 2009, transcritos a continuación:

*"Artículo 31. Atención médica. Cada albergue deberá garantizar a los niños, niñas y adolescentes el **derecho a recibir atención médica**. Los albergues deberán cuidar en todo momento la higiene y la alimentación adecuada de los niños, niñas y adolescentes, para **evitar enfermedades** y propiciar un ambiente saludable."*
(Lo resaltado es del Despacho)

*"Artículo 38. Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los niños, niñas y adolescentes atendidos en los albergues **gozarán de todos los derechos reconocidos en la Constitución Política de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño** y cualquiera otra norma del ordenamiento jurídico nacional. De forma específica y por razón de su condición al permanecer en un albergue, a los niños, niñas y adolescentes se les respetarán los siguientes derechos:*

...

10. ***Derecho a recibir atención en salud preventiva y/o curativa, tanto en el aspecto físico como emocional. ..."*** (Lo resaltado es del Despacho)

En las disposiciones *ut supra*, se reitera la obligación de los albergues de garantizar el derecho a la vida y el derecho a la salud, consagrados en la Constitución Política nacional y el Convenio sobre los Derechos del Niño (*Ley No.15 de 1990*), entre tantos otros, apuntando expresamente los servicios médicos preventivos y curativos.

¹⁴ Decreto Ejecutivo No.26 de 21 de abril de 2009, "Por el cual se dictan normas para regular la apertura y funcionamiento de los albergues para niños, niñas y adolescentes". Publicado en la Gaceta Oficial No.26379 de 1 de octubre de 2009.

Visto lo anterior, frente al potencial abuso, omisión o negligencia de la autoridad responsable que pueda vulnerar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), por conducto de su Director o Directora General, en calidad de representante legal, y velando por el interés superior del menor, tiene la "obligación indeclinable de tomar las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de cualquier otra índole que sean necesarias y apropiadas para garantizar que los niños, niñas y adolescentes disfruten plena y efectivamente de sus derechos humanos", según establece el artículo 4 de la Ley No.14 de 2009.

VII. Del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

El Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, creado en el artículo 1 de la Ley No.285 de 2022¹⁵, busca establecer garantías para la protección integral de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como el reordenamiento de las instituciones competentes para garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.

El artículo 21 *ibidem* acoge el derecho que tiene todo niño, niña y adolescente "a la vida, a la supervivencia, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al agua potable, a recibir los cuidados y la atención necesaria desde su vida prenatal, a la protección y asistencia necesaria para lograr una calidad de vida digna". Entre las acciones comprendidas para garantizar el derecho a la supervivencia, el numeral 1 del artículo 22 *idem* señala la atención médica accesible, de calidad, gratuita y sin discriminación.

Agrega la Ley No.285 de 2022 que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud –específicamente al más completo estado de bienestar físico, mental y social– (artículo 30); a recibir atención médica directa y gratuita por parte del Estado, a través del Ministerio de Salud (artículo 31); y, que se requerirá el consentimiento de los padres, tutores o encargados para hospitalizar o aplicar tratamientos a los menores, salvo en caso de emergencia, en los cuales la vida e integridad del menor se encuentre en riesgo. Frente a tal urgencia, se faculta al médico para adoptar las acciones necesarias para salvaguardar al menor, luego de lo cual deberá remitir un informe al juzgado de niñez y adolescencia para que dicte las medidas de protección (artículo 33).

VIII. Del Sistema Judicial de Protección Integral de Niñez y Adolescencia.

La Ley No.409 de 2023¹⁶ establece el proceso judicial de protección de niños, niñas y adolescentes, con la finalidad de garantizar la protección jurídica especial y la restitución de derechos a todos los niños, niñas y adolescentes, en todo el territorio nacional, según estipula en sus artículos 1 y 2.

Conceptúa, en el artículo 4 *ibidem*, el principio del interés superior del menor como derecho, principio y norma procedimental, la cual siempre debe valorarse en la interpretación y aplicación de la Ley en comento. Seguidamente atiende diversos principios rectores del sistema, tales como constitucionalización del proceso, humanización del proceso, especialidad, confidencialidad del proceso, presunción de minoridad, igualdad y no discriminación, prioridad absoluta, protección judicial, legalidad procesal, independencia e imparcialidad,

¹⁵ Ley No.285 de 15 de febrero de 2022, "Que crea el Sistema de Garantías y Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No.29477-C de 15 de febrero de 2022.

¹⁶ Op. Cit.

oralidad, eficiencia, proceso legal, acceso a la justicia, derecho a la defensa, etc.

Añade la organización de los juzgados de niñez y adolescencia (artículo 40), conjuntamente con su competencia (artículo 42), así:

"Artículo 42. Competencia. Los juzgados de niñez y adolescencia conocerán privativamente, en primera instancia:

1. *De las medidas de protección que se produzcan por amenaza o vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ya sea por abuso, omisión o negligencia. Igualmente, cuando tales hechos ocurran en alta mar sobre embarcaciones que enarbolean bandera panameña o sobre embarcaciones dentro de las doce millas náuticas del mar territorial, la competencia será de los juzgados de niñez y adolescencia del Primer Circuito Judicial de Panamá. También tendrán la competencia que les señale el artículo 754 del Código de la Familia, con excepción de sus numerales 1, 5 y 7; de los procesos de alimentos a favor de niños, niñas y adolescentes; de los alimentos prenatales y la protección por riesgo social que será competencia de los juzgados municipales de niñez y adolescencia.*
 2. *De las medidas de protección a favor de niños, niñas y adolescentes en los procesos de familia sometidos a su competencia.*
 3. *De la **revisión de las medidas administrativas de protección impuestas por las autoridades administrativas que forman parte del sistema de protección**, a instancia de estas o de parte interesada.*
 4. *Del cumplimiento de las medidas dictadas por las autoridades, cuando sus destinatarios se nieguen a acatarlas.*
 5. ***De la autorización de la intervención, hospitalización o administración de tratamiento médico para una niña, niño o adolescente, cuando sus padres, representantes o responsables se encuentren ausentes o se opongan a la medida poniendo en peligro la salud o la vida del menor, debiendo informar al adolescente mayor de dieciséis años las medidas a tomar y las razones de ellas**, salvo que sea incapaz.*
 6. *De los procesos de restitución internacional que establece la presente Ley.*
- ..." (Lo resaltado es del Despacho)

Resultado de lo precedente, queda meridianamente claro que, ante la ausencia u oposición de los padres, representante o responsable, es requisito obtener la autorización del juzgado competente para la realización del procedimiento requerido o recomendado por los facultativos.

IX. Conclusión.

Luego de este prolijo recorrido y análisis jurídico, este Despacho considera que la atención medica preventiva y curativa, para garantizar el bienestar físico, mental, moral y social de todo niño, niña y adolescente, se encuentra amparada en la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación vigente, razón por la cual las autoridades nacionales, padres, familiares, representantes o responsables están obligados a brindársela.

En lo que respecta a los menores y adolescentes acogidos en los albergues a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), está Institución estatal tendrá a su cargo la coordinación interinstitucional para el efectivo respeto de sus derechos, entre los cuales está el derecho a la vida y el derecho a la salud, mientras que al Director o Directora del albergue, en atención a su responsabilidad de

garantizar el cumplimiento de tales derechos, le corresponde ejecutar las acciones efectivas a tal fin, como lo es llevar a los menores y adolescente a los centros médicos para su respectivo control y en situaciones de enfermedad y urgencia. Ahora bien, frente al potencial abuso, omisión o negligencia de la autoridad responsable que pueda vulnerar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), por conducto de su Director o Directora General, en calidad de representante legal, y velando por el interés superior del menor, tiene la "**obligación indeclinable de tomar las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de cualquier otra índole que sean necesarias y apropiadas para garantizar que los niños, niñas y adolescentes disfruten plena y efectivamente de sus derechos humanos**", según establece el artículo 4 de la Ley No.14 de 2009. No obstante, el uso de cualquier anticonceptivo deberá contar con la aprobación del menor.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-256-24