

**AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA  
COMPETENCIA**

**DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA**

**INFORME PARA DETERMINAR LA NECESIDAD DE REALIZAR ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA RESPECTO LA LICITACIÓN PÚBLICA 08-2024<sup>1</sup> DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, PARA LA ADQUISICIÓN DE PRODUCTOS E INSUMOS PARA PRUEBAS DE LABORATORIO CLÍNICO Y TRAZABILIDAD SANGUÍNEA PARA EL BANCO DE SANGRE.**

**AC-001-24  
(de 10 de julio de 2024)**

Panamá, 22 de julio de 2025

**I. ANTECEDENTES**

La Dirección Nacional de Libre Competencia (DNLC) de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), tuvo conocimiento de información publicada el día 9 de julio de 2024, en el diario La Estrella de Panamá y en la cuenta de Instagram “Mi Opinión Panamá”, relacionada con el resultado de la Licitación Pública No. 08-2024 de la Caja de Seguro Social (CSS), para la adquisición de productos e insumos para pruebas de laboratorio clínico y trazabilidad sanguínea para el banco de sangre (en adelante LP. 08-2024), específicamente, lo correspondiente al renglón No. 36. Tiras reactivas de glucosa para su uso en atención primaria en salud.

Al respecto, el diario La Estrella de Panamá, publicó lo siguiente:

*“El 3 de mayo se celebró el acto público 08-2024, destinado a la fijación de precios unitarios para el suministro, almacenamiento y entrega según necesidad de pruebas de laboratorios clínicos y trazabilidad sanguínea durante tres años. En este proceso, el renglón 36, definido por la ficha técnica 10800, indica que el objeto de la licitación son exclusivamente las tiras reactivas de glucosa, diseñadas para la determinación cuantitativa de glucosa en sangre utilizando la metodología GDH-FAD. No obstante, la comisión evaluadora de la CSS ha mostrado una inclinación inexplicable hacia el consorcio Alpha Medic-NIPRO Panamá, argumentando que los glucómetros de esta empresa tienen una capacidad de memoria superior.*

*Según el médico, esta preferencia se mantiene sobre un argumento insostenible, ya que los glucómetros no son el objeto de la licitación. Este desvío del foco principal plantea serias sospechas sobre la existencia de una solicitud hecha a la medida para favorecer a Alpha Medic-NIPRO Panamá. Cabe destacar que los glucómetros en cuestión solo están disponibles en el mercado a través de una única empresa, lo que sugiere “una manipulación deliberada del proceso...”<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> PanamaCompra. Acto Público No. 2024-1-10-0-99-LP-528678.

<sup>2</sup> Sánchez Pérez, Yelina. 9 de julio de 2024. Licitación de tiras reactivas en tela de duda. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/licitacion-de-tiras-reativas-en-tela-de-duda HX7909832>

Por su parte, la cuenta de Instagram “Mi Opinión Panamá”, publicó:

*“Al parecer Panamá nuevamente se enfrenta al monopolio malsano de la medicina, ahora con sobreprecio en las tiras reactivas para medir niveles de glucosa en sangre.*

*El consorcio Alpha Medic-NIPRO Panamá parece ser el ganador de la licitación con la Caja de Seguro Social (CSS) para suministrar dichas tiras. Según la CSS los glucómetros de esta empresa tienen una capacidad de memoria superior, y solo están disponibles en el mercado a través de una única empresa. Esto podría sugerir una escogencia deliberada....”<sup>3</sup>*

La DNLC inició una investigación administrativa para determinar si en la LP. 08-2024, específicamente el renglón No. 36. Tiras reactivas de glucosa para su uso en atención primaria en salud, pudo haber existido alguna restricción o limitación del proceso de libre competencia y libre concurrencia, contraviniendo la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 (en lo sucesivo Ley 45) y el Decreto Ejecutivo No. 8-A de 22 de enero de 2009 (en lo sucesivo Decreto Ejecutivo 8-A) por el cual se reglamenta el Título I (Del Monopolio) y otras disposiciones.

## II. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LP. 08-2024

El pliego de cargos de la LP. 08.2024, estableció, para el renglón No. 36, un precio unitario de referencia de B/. 0.285 centavos. El último precio de referencia, correspondiente al 2017, había sido de B/. 0.162 centavos.

De acuerdo al Sistema de Registro de Oferentes y Catálogos de Proveedores de la Comisión Nacional de Registro de Oferentes, adscrita al Despacho Superior del Ministerio de Salud (MINSa), existen cinco (5) empresas que distribuyen tiras reactivas en la República de Panamá: 1) COMPAÑÍA ASTOR, S.A.; 2) MEDIEQUIPOS, S.A. (HOGAR Y SALUD); 3) NIPRO MEDICAL PANAMA, S.A.; 4) BIO LAB INTERNACIONAL, S.A. y 5) MIRERO, CORP.

No obstante, las únicas empresas que participaron en la LP. 08-2024 y realizaron ofertas en el renglón No. 36, fueron: COMPAÑÍA ASTOR, S.A. (en adelante “ASTOR”) y el CONSORCIO ALPHA MEDIQ – NIPRO MEDICAL PANAMA (en adelante el “CONSORCIO”).

El precio ofertado por ambas empresas, ASTOR y el CONSORCIO, (ver renglón No. 36), se observa a continuación:

Renglón	Descripción del Producto	CODIGO	Precio Ofertado
36	TIRAS REACTIVAS DE GLUCOSA PARA SU USO EN ATENCION PRI	36	B/. 0.285
Total de Renglones ofertados por esta empresa		1	

<sup>3</sup> Mi Opinión Panamá. Instagram. <https://www.instagram.com/p/C9OCbmBu8dh/>

12		COMPAÑIA ASTOR S.A	256-148-57138	
Renglón	Descripción del Producto	CODIGO	Precio Ofertado	
4	LANCETA ESTERIL RETRACTIL, CON ACTIVACION POR CONTACT	4	B/. 0.290	
5	LANCETA PARA INCISION EN EL TALON 1 MM X 2.5 MM	5	B/. 1.290	
36	TIRAS REACTIVAS DE GLUCOSA PARA SU USO EN ATENCION PRI	36	B/. 0.161	
<b>Total de Renglon es ofertados por esta empresa</b>		<b>3</b>		

En lo que respecta al renglón No. 36, el precio más alto (B/.0.285) fue el ofrecido por el CONSORCIO, en tanto que, el precio más bajo (B/.0.161), fue el ofrecido por ASTOR.

Teniendo que ASTOR ofreció el menor precio, la aplicación de las reglas del procedimiento de selección de contratista establecidas para la licitación pública, que premia al oferente del precio más bajo<sup>4</sup> (precio más favorable), daría como resultado a ASTOR como adjudicatario, siempre y cuando hubiese cumplido con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Así entonces, la adjudicación del renglón No. 36, a la empresa que ofreció el precio más alto, pudiera ocurrir, únicamente, si ASTOR, empresa que ofreció el precio más bajo, hubiese incumplido con la documentación y/o especificaciones técnicas exigidas en el pliego de cargos para dicho renglón.

Las ofertas presentadas por ASTOR y el CONSORCIO, fueron evaluadas técnicamente por la comisión evaluadora conformada por el Ing. Andrés Ramsay, Ing. Eugenio Troesch y el Lic. Javier Torre, con el resultado que se observa a continuación:

RENGLÓN	DESCRIPCIÓN DEL INSUMO (C.S.S.)	EMPRESA	OFERTAS RECIBIDAS	REVISION TECNICA
36	TIRAS REACTIVAS DE GLUCOSA PARA SU USO EN ATENCION PRIMARIA EN SALUD	COMPAÑIA ASTOR S.A.	0.161	NO CUMPLE, NO PRESENTA DOCUMENTACION TECNICA PARA EVALUACION DE GLUCOMETRO
		CONSORCIO ALPHA MEDIQ - NIPRO MEDICAL PANAMA	0.285	CUMPLE

La comisión evaluadora consideró que la propuesta de ASTOR no cumplía al no presentar “documentación técnica para evaluación de glucómetro”, es decir, la comisión evaluadora consideró que tenía que haber sido aportada documentación relacionada con el dispositivo glucómetro<sup>5</sup>, para su evaluación, aun cuando esta documentación no había sido requerida en el pliego de cargos, ni constituía, en específico, el insumo o material objeto del acto público. La descripción del insumo requerido en la LP. 08-2024, eran tiras reactivas de glucosa para su uso en atención primaria en salud, ficha técnica No. 1080000, como se observa a continuación:

<sup>4</sup> Según lo prescribe el artículo 68 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, vigente a la fecha del acto público.

<sup>5</sup> El glucómetro, es un equipo portátil para medir niveles de glucosa de uso hospitalario, consultorio médico, autocontrol de pacientes y profesionales (glucómetro) corresponde a la ficha técnica No. 35882, de acuerdo con el Sistema de Fichas Técnicas – Comité Técnico Nacional Interinstitucional (CNTI) del Ministerio de Salud.

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**MINISTERIO DE SALUD**  
**COMITÉ TÉCNICO NACIONAL INTERINSTITUCIONAL**



36

**GRUPO: LABORATORIO**  
**TIPO DE ÁREA: MATERIALES**

**FICHA TÉCNICA: 108000**

**Tipo Producto:** Materiales e Insumos de Laboratorio - Accesorios - Dispositivos Médicos  
**Sub Grupo(s):** Laboratorio clínico general  
**Código Externo:** CSS-0402022260      **Nivel de Atención:** 1  
**Clase de Riesgo:** A  
**Presentación:** Caja x 10 tiras.  
Caja x 25 tiras.  
Caja x 35 tiras.  
Caja x 50 tiras.  
Caja x 75 tiras.  
Caja x 100 tiras.  
Por Unidad.

**Registro Sanitario**

**DNFD:** NO      **Nota:**  
**DNDM:** NO      **Nota:**  
**DNCAVV/DEPA/APA:** NO      **Nota:**  
**LCRSP:** SI      **Nota:**

**Certificados de Criterios Técnico o Certificados de Verificación Técnica**

**CCT/CVT:** NO      **Nota:**  
**Nombre Genérico:** TIRAS REACTIVAS DE GLUCOSA PARA SU USO EN ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD.  
**Descripción:** Tiras reactivas para la determinación de glucosa en sangre total, capilar para su uso en atención primaria en salud.  
**Características y Especificaciones Técnicas:**  
1. Tipo de muestra: sangre total o capilar o ambas.  
2. Metodologías de Electroquímica o Fotometría:  
2.1. Glucosa Deshidrogenasa (GDH):  
2.1.1. GDH- FAD ( Glucosa Deshidrogenasa con flavina-adenina dinucleótido) o  
2.1.2. Mut Q-GDH 2 o  
2.1.3. GDH-PQQ o  
2.1.4. GDH mut q-GDH 2 o  
2.1.5. GDH-NAD (glucosa deshidrogenasa de NAD).  
2.2. Glucosa Oxidasa (GOx).  
3. Temperatura de almacenamiento entre 2 y 45 °C  
4. Tiempo de resultado de prueba: entre cuatro (4) segundos y diez (10) segundos  
5. Límite mínimo de detección: entre diez (10) y seiscientos (600) mg/dL  
6. Precisión: Mayor o igual al 90%  
7. Exactitud: Mayor o igual al 90%

LA UNIDAD EJECUTORA SOLICITARA LA METODOLOGIA Y LA PRESENTACION REQUERIDA SEGUN SU NECESIDAD

**Accesorios**  
**Sin Accesorios**

Mgtr. Katherine Jiménez Lara  
Jefa del Departamento Nacional de  
Laboratorio Clínico-CSS

Fecha de Impresión: 21/02/2024 10:30:01

Página: 1 de 2

En los documentos contenidos en la propuesta, se observa que el CONSORCIO no solo aportó información relacionada con las tiras reactivas, sino que adicionó información relacionada con el glucómetro: 1) el certificado de registro sanitario del sistema de monitoreo para la medición cuantitativa de glucosa en sangre, capilar y venosa (medidor de glucosa en sangre Premir Alpha) y 2) copia del catálogo de la Comisión Nacional de Registro Nacional de Oferentes correspondiente al glucómetro. Es decir, el CONSORCIO aportó documentos que no fueron requeridos expresamente en el pliego de cargos, pero sí fueron objeto de evaluación por la comisión evaluadora.

La conclusión a la que arribó la comisión evaluadora respecto del renglón No. 36 de la LP. 08-2024, pudo ser el resultado de un error de interpretación o de análisis respecto de la documentación o especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos, o la inobservancia de los principios y reglas que regulan la contratación pública, toda vez que análisis y evaluación de la documentación aportada, debió ceñirse a los requisitos exigidos y detallados en el pliego de cargos.

La Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, al referirse al pliego de cargos, en su artículo 1, numeral 19, establece que “El pliego de cargos debe ser claro, completo, justo y objetivo...”. En este sentido, luego de analizar el pliego de cargos, podemos indicar que éste no consistía en un pliego oscuro, no inducía a error o confusión, no constituía un pliego hecho a la medida para favorecer a un actual o potencial oferente (pliego sastre), y, además, no impedía la participación de actuales o potenciales competidores. El problema recayó, exclusivamente,

en la falta de objetividad en el análisis que llevó a la comisión evaluadora a considerar que ASTOR no cumplía, y en la decisión por parte de la entidad licitante de adjudicar el acto público al CONSORCIO, siguiendo la recomendación del informe técnico de la comisión evaluadora.

Ante este escenario, ASTOR presentó un escrito de inconformidad al informe técnico de la comisión evaluadora, manifestando que el insumo ofertado por ellos, bajo el nombre comercial ACCU CHEK INSTANT, cumplía con todos los requerimientos y especificaciones del renglón No. 36, que correspondía a tiras reactivas (materiales) para determinación de glucosa en sangre, y que constituía el objeto del acto público LP. 08-2024, renglón No. 36. Así lo manifestó el Lic. Luis A. Abadía, como sigue:

*“Volvemos a hacer énfasis de que el acto público de la licitación Pública 08-2024 para el renglón No. 36 es muy claro y preciso y a que es para la adquisición de Tiras Reactivos, bajo requisitos y características del CTNI o Ficha 108000, que en ninguna parte establece que se esté adquiriendo o comprando glucómetros, los cuales tienen su propia Ficha (35882), y esta no forma parte del Renglón No. 36. (...)”<sup>6</sup>*

En sentido, ASTOR cita lo señalado en el Acta de Reunión Previa y Homologación, por la Lic. Katherine Jiménez, Jefa del Departamento Nacional de Laboratorios Clínicos de la CSS, quien manifestó:

*“El renglón 36, la ficha técnica aplicada es 108000 que corresponde a tiras reactivas para uso en atención primaria en salud, colocamos el principio de medición y GHH-FAD, lo cual permite la ficha técnica a nosotros a escoger la metodología requerida de equipos analizadores solicitados para ser utilizados en la entidad colocamos nuestros estándares de normas, sin embargo, no hemos colocado ficha técnica para glucómetros.”<sup>7</sup>*

La posición de ASTOR se basó en que el renglón No. 36 de la LP. 08-2024, era claro y preciso al exigir documentación de las tiras reactivas (materiales), no así de los glucómetros (dispositivos); sin embargo, el escrito de inconformidad no surtió efecto favorable.

Pese a lo anterior, ASTOR tenía la oportunidad de impugnar el acto público, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, según lo establecido en el artículo 85 del Reglamento de Contrataciones de la CSS, que señala: “..los actos unilaterales en materia de adquisiciones de medicamentos e insumos médico-quirúrgico y suministros en general no admiten recursos en vía gubernativa y son impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de

---

<sup>6</sup> Escrito de inconformidad sobre Evaluación Técnica, Renglón No. 36, Licitación Pública No. 08-2024, presentado por ASTOR ante la Dirección Nacional de Compras de la CSS, el 3 de julio de 2024.

<sup>7</sup> Acta de Reunión Previa y Homologación, Licitación Pública No. 08-2024, Sesión Permanente del 8 de abril de 2024.

*Justicia*". Pese a esta facultad, ASTOR decidió no impugnar el acto público ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proceso de la LP. 08-2024 no plantea un escenario de prácticas anticompetitivas ilícitas; no obstante, sí implica una inobservancia de los principios orientadores de la contratación pública que debieron haber sido tomados en cuenta por la comisión evaluadora y la entidad licitante, a efectos de circunscribir su análisis y decisión, a los documentos y especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos.

### **IV. RECOMENDACIÓN**

Con base en todo lo antes señalado, se recomienda la publicación del presente informe en la sección de "Abogacía de la Competencia" del sitio web de la ACODECO, y proceder con el cierre y archivo del expediente administrativo.