

**AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA
COMPETENCIA (ACODECO)
DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA**

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA Y
LIBRE CONCURRENCIA POR LAS CONDICIONES RESTRICTIVAS EN EL
CONTENIDO DE LA FICHA TÉCNICA No. 110209 DEL MINISTERIO DE SALUD

INFORME TÉCNICO
-EXPEDIENTE No. AC-006-25-

Panamá, 6 de junio de 2025

I. Antecedentes

El 30 de mayo del presente año, el agente económico DOCTOR SHOP PANAMÁ, S.A., dedicada a la venta y distribución de equipos, insumos y mobiliario médico, presentó ante la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), nota DSP-0126-2025 denuncia por la presunta infracción al régimen de libre competencia vigente, motivada por el contenido de la ficha técnica No. 110209, emitida por el Ministerio de Salud (MINSA), como resultado de la reunión de homologación del formulario 22559, celebrada el día 15 de mayo de 2025. Denuncia que la referida ficha técnica establece especificaciones técnicas discriminatorias que restringen la posibilidad de participación de proveedores, como dicha empresa, en beneficio de una única marca.

El agente económico DOCTOR SHOP PANAMÁ, S.A. dentro de su denuncia¹, contenida en el expediente administrativo AC-006-25, establece en parte lo siguiente:

*“1. El día 15 de mayo de 2025, el Subcomité Médico Quirúrgico del Comité Nacional Interinstitucional del Ministerio de Salud celebró una reunión de homologación para discutir el formulario 22559, que dio lugar a la **ficha técnica No. 110209**, destinada a la adquisición de un equipo de terapia focalizada para el tratamiento del **cáncer de próstata y/o endometriosis profunda**.*

*2. En dicho proceso, **nuestra empresa presentó de forma documentada y sustentada (nota DSP-0109-2025) diversas observaciones técnicas que advertían sobre especificaciones excluyentes que favorecen exclusivamente a un fabricante y limitan la participación de otros proveedores con soluciones clínicamente viables y aprobadas a nivel internacional.***

¹ Fojas 16 y 17 - Expediente AC-006-25

3. Entre las especificaciones impugnadas destacamos las siguientes:

- Exigencia de **dos pantallas táctiles de 21 pulgadas o más**.
- Frecuencia de tratamiento única de **3 MHz**.
- Mención de tecnologías y componentes patentados o registrados (como el software “HIFUción” o el kit “FocalPak”).
- Requisitos de accesorios específicos como sondas desechables, **que no son utilizados por otros fabricantes**.

4. Estas condiciones técnicas **no están justificadas por razones sanitarias ni clínicas diferenciadoras**, y limitan la participación en licitaciones públicas a **un solo fabricante (marca Focal One)**, incluyendo injustificadamente otras alternativas como el **Sonablate HIFU**.

5. Las observaciones por DOCTOR SHOP PANAMÁ, S.A. **no fueron acogidas**, y la ficha técnica fue aprobada sin modificaciones relevantes, dando como resultado una **ficha cerrada**, contraria a los principios de pluralidad y neutralidad tecnológica. ”

II. Marco Legal

La Constitución Política de la República de Panamá (en adelante la Constitución), ha establecido unos principios, de obligatoria observación, señalando en su artículo 298 que: “**El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios**”.

En ese mismo orden de ideas, el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 (Ley 45), señala la obligación de las entidades públicas de resguardar esos principios constitucionales de libre competencia económica y libre concurrencia, al expresar que:

*“**Artículo 3. Monopolios y actuaciones oficiales.** Esta Ley no se aplicará a las actividades económicas que la Constitución Política y las leyes reserven exclusivamente al Estado y no hayan sido otorgadas en concesión. En lo que no concierna a tales actividades económicas reservadas, las instituciones y dependencias del Estado y los municipios están obligados a acatar las disposiciones contenidas en la presente Ley.*

El Estado velará por que en sus decisiones y actos administrativos se resguarden los principios de libre competencia y libre concurrencia económica, señalados en esta Ley. A tal efecto, todos los municipios, instituciones autónomas o semiautónomas e instituciones estatales en general podrán solicitar concepto a la Autoridad de Protección al

Consumidor y Defensa de la Competencia, en adelante la Autoridad, cuando en el ámbito de sus decisiones se pueda afectar la libre competencia o la protección al consumidor...” (El resaltado es nuestro).

Respecto al concepto de libre competencia económica, el artículo 9 de la Ley 45, nos señala que:

*“**Artículo 9. Libre competencia económica.** Se entiende por libre competencia económica la participación de distintos agentes económicos en el mismo mercado pertinente, actuando sin restricciones ilícitas en el proceso de producción, compra, venta, fijación de precios y otras condiciones inherentes a su actividad económica.*

***Para los efectos de esta Ley, se considera un solo agente económico el conjunto de personas jurídicas de Derecho Privado que estén controladas por un mismo grupo económico.”** (El resaltado es nuestro).*

Este principio de libre competencia económica, propugna por la existencia de mercados libres, y la defensa de las condiciones de competencia económica efectiva en el mercado, procurando que la rivalidad existente entre competidores actuales, o que pudiera existir de entrar un potencial competidor, no se vea menoscabada por la fijación de restricciones, limitaciones o prohibiciones que surjan al margen de la ley.

En atención a la solicitud de iniciar una investigación administrativa por posibles prácticas monopolísticas, hemos de aclarar que de acuerdo a la ley, las prácticas monopolísticas en la modalidad de absoluta o relativa, se determinan en funciones del comportamiento ya sea coordinado o unilateral por parte de los agentes económicos, tal como lo disponen los artículos 13 y 16 de la Ley 45, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 13. Prácticas monopolísticas absolutas. Son prácticas monopolísticas absolutas cualquier acto, combinación, arreglo, convenio o contrato, entre agentes económicos competidores o potencialmente competidores, entre sí, o a través de asociaciones cuyos objetos o efectos sean cualesquiera de los siguientes:

1. Fijar, manipular, concertar, acordar o imponer el precio de venta o compra de bienes o servicios, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto.
2. Acordar la obligación de producir, procesar, distribuir o comercializar solamente una cantidad limitada de bienes, o la de prestar un número, un volumen o una frecuencia limitado de servicios.

3. Dividir, distribuir, asignar, acordar o imponer porciones o segmentos de un mercado existente o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempo o espacios determinados o determinables.

4. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en licitaciones públicas, por mejor valor, para convenio marco y de subasta en reversa, subasta de bienes públicos, así como cualquier otra forma de contratación con el Estado.”

“Artículo 16. Prácticas monopolísticas relativas ilícitas. Con sujeción a que se comprueben los supuestos previstos en los artículos 15, 17, 18 y 19 de la presente Ley, se consideran prácticas monopolísticas relativas y, por consiguiente, se prohíben los actos unilaterales, las combinaciones, los arreglos, los convenios o los contratos cuyo objeto o efecto sea desplazar irrazonablemente a otros agentes del mercado, impedirles irrazonablemente su acceso o establecer irrazonablemente ventajas exclusivas a favor de uno o varios agentes económicos, en los casos siguientes:

1. Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, la imposición o el establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón del sujeto o de la situación geográfica o por periodo de tiempo determinado, incluyendo la división, distribución o asignación de clientes o proveedores, así como la imposición de la obligación de no producir o distribuir bienes o servicios por un tiempo determinado o determinable.

2. La imposición o fijación de precios y demás condiciones por parte del fabricante, productor o proveedor para la reventa de bienes o servicios.

3. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad.

4. La venta o transacción sujeta a la condición de no usar o adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero.

5. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender o proporcionar, a determinadas personas, bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros, salvo que medie incumplimiento por el cliente o potencial cliente de obligaciones contractuales con el agente económico, o que el historial comercial de dicho cliente o potencial cliente demuestre un alto índice de devoluciones o mercancías dañadas.

6. La concertación entre varios agentes económicos o la invitación de estos para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias o de obligarlo a actuar en un sentido determinado.

7. Cualquier acto predatorio realizado unilateral o concertadamente por un agente económico, tendiente a causar daños y perjuicios o a sacar del mercado pertinente a un competidor, o a prevenir que un potencial competidor entre a dicho mercado, cuando de tal acto no puede esperarse razonablemente la obtención o el incremento de ganancias, sino por la expectativa de que el

competidor o potencial competidor abandonará la competencia o saldrá del mercado, dejando al agente con un poder sustancial o con una posición monopolística sobre el mercado pertinente.

8. La acción unilateral o concertada, consistente en acaparar la producción, distribución o venta de bienes o servicios, con el objeto o efecto de obtener ganancias en su posible posterior venta o tendiente a favorecer a un tercero en la producción, distribución o venta de dicho producto o servicio.

9. En general, todo acto que irrazonablemente dañe o impida el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia en la producción, el procesamiento, la distribución, el suministro o la comercialización de bienes o servicios.”

Teniendo presente lo antes citado y los elementos señalados con la denuncia por presunta infracción al régimen de libre competencia vigente, motivada por el contenido de la ficha técnica No. 110209, emitida por el ministerio de salud la Dirección Nacional de Libre Competencia, considera, por ahora, no dar inicio a una investigación por la posible comisión de prácticas monopolísticas, sin embargo, es conveniente hacer del conocimiento de las entidades públicas correspondientes el presente informe de abogacía de la competencia con las recomendaciones técnicas, que son propias de las funciones y atribuciones de esta Autoridad.

III. Abogacía de la Competencia

La abogacía de la competencia tiene su fundamento en el numeral 5 del artículo 86 de la Ley 45, que es del siguiente tenor:

“Artículo 86. Funciones de la Autoridad. La Autoridad tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

...

5. Realizar abogacía de la libre competencia ante los agentes económicos, asociaciones, instituciones educativas, entidades sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil y la Administración Pública, a través de la cual podrá recomendar, mediante informes técnicos-jurídicos, la adopción o modificación de cualquier trámite o requisito propio de algún sector de la economía nacional o realizar estudios a fin de promover y fortalecer la competencia en el mercado.”

Resulta fundamental introducir, en torno al contenido de la ficha técnica No. 110209, que sería la referencia empleada por las unidades gestoras de salud, hospitales públicos y demás instituciones del sector, que conlleven esa especificación técnica, empleando para la adquisición futura o en adelante de equipos médicos quirúrgicos, el uso del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, que regula la contratación pública a través de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 (Ley 22), modificada por la Ley 153 de 2020.

Al respecto, la Ley 22 establece una serie de normas que constituyen un marco dirigido a promover que las actividades realizadas por las diferentes entidades del Estado, incluido el MINSA, Caja de Seguro Social (CSS) y demás instituciones, se realicen bajo las reglas de la libre competencia (cónsono con la Ley 45), dentro de un campo de juego nivelado, en el que no existen ventajas indebidas para algunas empresas en el mercado, es decir, se juega bajo condiciones de competencia neutral.

La Ley 22, propicia un ambiente competitivo, potenciando la competencia y la enfatiza según el artículo 15 numerales 9, que establece lo siguiente:

Artículo 15. Competencia. Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas, las siguientes:

...

9. Promover la máxima competencia posible en los actos de contratación de la administración, desarrollando iniciativas para incorporar la mayor cantidad de oferentes.

...

El conllevar un juego nivelado, con igualdad de condiciones, para todos los proponentes, (salvaguardado por Ley 45), visto en el numeral 1 del artículo 33 de la Ley 22 que dice:

“Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro.

...”

IV. Análisis y mejora de la competencia en la ficha técnica

Es importante que exista una libre competencia económica y libre concurrencia (nuevos competidores) en los actos licitatorios, para lo cual el diseño y requisitos solicitados en el pliego de cargos, que conllevan requisitos específicos contenidos en la ficha técnica, no deberían ser restrictivos o exclusivos, existiendo posibles barreras en la entrada de competidores actuales y potenciales, interesados en participar del acto público, que cumplirían los requisitos de calidad, garantías, mantenimientos y cumplimientos por parte de los proveedores u ofertantes de un bien o servicio.

Siendo así, es nuestro deber realizar observaciones y advertir sobre la acción u omisión en la actuación de una entidad estatal, respecto de las presuntas limitación o restricciones de la libre competencia económica y libre concurrencia en un determinado sector, en este caso en el contenido de la ficha técnica o FT110209, que pudiese ser restrictiva, a efectos de que las entidades, en este caso, el MINSA, a través del Comité Técnico Nacional Interinstitucional (CTNI), y las unidades gestoras de salud, puedan tomar medidas correctivas y adecuar sus acciones y procedimientos al tenor de la normativa vigente en materia de libre competencia.

El equipo médico quirúrgico, requerido por las unidades gestoras (FT110209), surge como una alternativa terapéutica, a través del dispositivo disponible para HIFU (High intensity focused ultrasound o ultrasonido focalizado de alta intensidad), para la ablación del tejido prostático y/o endometriosis profunda.

Al respecto en el mercado mundial, existen cinco (5) dispositivos disponibles², no invasivos, para el tratamiento terapéutico para la próstata, siendo estos de las siguientes marcas o casas fabricantes: Sonoblate (Focus Surgery Inc.), Ablatherm (Fabricante EDAP-TMS, S.A.), Focal-One (Fabricante EDAP-TMS, S.A.), TULSA-PRO (Fabricante Profound Medical, Inc.), Exablate Prostate System (Fabricante INSIGHTEC Ltd.)

En el análisis, producto de la denuncia, solamente nos enfocaremos en los dispositivos de terapia robótica HIFU, de las marcas Sonoblate y Focal-One, sin embargo, el mercado es amplio, y solamente eso nos permite entender que puede existir una mayor concurrencia, al contar con suficientes oferentes o competidores existentes a nivel mundial, que pueden igual estar presentes en nuestro mercado.

Al establecer los pormenores claves de la denuncia, en primera instancia se puede observar que el contenido de la FT110209 exige dos pantallas táctiles de 21 pulgadas, la condición de ese requisito ya determina el tamaño preciso de la pantalla, siendo totalmente restrictivo, lo recomendable sería solicitar un tamaño mínimo, según las existentes en el mercado, que permita una mayor participación sin limitarlo, a su vez, pudiendo ser una o más pantallas, táctiles o manuales, para no limitar hacia un modelo o marca en especial. En esta línea, podemos observar que el modelo Focal-One, cuenta con dos pantallas y a su vez táctiles, sin embargo el modelo Sonoblate, solamente cuenta con una pantalla no táctil. Inclusive, si hilamos o hacemos un eje transversal, hacia otros dispositivos HIFU existentes, observamos que la marca Ablatherm fabricada también por la empresa que produce Focal-One, cuenta con una sola pantalla. Es decir, dentro de la gama de dispositivos de esa empresa, la única que calificaría sería el modelo o marca Focal-One, aspecto que ya es una barrera a la entrada de nuevos competidores, inclusive no entraría otro dispositivo de su propia fábrica.

² <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5453783/table/TB001008-1/>



Por otra parte, la exigencia de frecuencia de tratamiento de 3 Mhz, si bien es un concepto técnico especializado, sería importante abrir o ampliar las opciones, a las existentes en el mercado, pudiendo existir otros dispositivos que puedan competir, sin que se establezcan restricciones, y poder subir a más Mhz o los disponibles en el mercado, recomendando 3 o más Mhz, que sean cónsonos con los requerimiento, la seguridad, minimizando en lo posible los efectos secundarios en los pacientes. De igual forma, la mención de tecnología o aplicación de software o patentes, ya existentes o en manos de un fabricante (HIFUción o el kit FocalPak), dirige el acto o convocatoria hacia un equipo o dispositivo en especial, lo recomendable es abrir la opción a las tecnologías existentes o disponibles en el mercado, sin establecer una tecnología, software o patente única.

Otras especificaciones técnicas contenidas en la FT110209, pueden direccionar la adquisición hacia modelos o marcas en especial, por citar tres ejemplos, el detector de movimiento de paciente, al incluir que sea fotoeléctrico, ya lo dirige hacia un modelo o marca en especial, de igual forma el escáner de ultrasonido 900VA, y el sistema de refrigeración 12VCC de 450W, ya establece una potencia y voltaje, que puede ser única de un modelo o marca, haciéndolo restrictivo, eliminando la posible competencia, por tanto, se recomienda aplicar las existentes en el mercado o abrirlo a las que estén disponibles, buscando no generar barreras al fijarlos en una marca o modelo en especial.

IV. Conclusiones y recomendaciones

En atención a la solicitud de iniciar una investigación administrativa por posibles prácticas monopolísticas, hemos de aclarar que de acuerdo a la ley, las prácticas monopolísticas en la modalidad de absoluta o relativa, se determinan en funciones del comportamiento ya sea coordinado o unilateral por parte de los agentes económicos, tal como lo disponen los artículos 13 y 16 de la Ley 45

El cumplimiento de la Ley 45 debe ser el norte en toda entidad estatal, que permita una adecuación en los procedimientos y vigilancia para resguardar los principios constitucionales de libre competencia económica y libre concurrencia.

Definir con claridad, los requisitos y especificaciones técnicas, de los productos o servicios a utilizar por las unidades gestoras, basado en un estudio previo, abierto a la participación de empresas locales y/o de empresas internacionales, que permitan lograr un precio cónsono con la variedad, calidad, y la relación costo-beneficio del bien o servicio por adquirir, creando con

ello, una variedad en suministro de esos productos e insumos, y sus accesorios, acorde con las necesidades de cada entidad compradora, brindando las mismas oportunidades para todos los oferentes.

La competencia nos beneficia a todos y es generalmente, el medio más adecuado para que los recursos escasos del Estado se asignen de forma eficiente.

La ACODECO dentro del marco de sus funciones y en fiel cumplimiento de la ley, como entidad encargada de proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, recomienda al MINSA, Comité Técnico Nacional Interinstitucional y a las unidades gestoras de salud, solicitar concepto a la ACODECO, cuando en el ámbito de sus decisiones se pueda afectar la libre competencia, la cual tendrá 30 días para dar respuesta, contados a partir de la fecha en la que se presenta la solicitud junto con la información o documentación correspondiente, según el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 8-A de 22 de enero de 2009, por el cual se reglamenta el Título I (del monopolio) y otras disposiciones de la Ley 45.