

**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 SOBRE EL CONTENIDO DE LAS FICHAS
TÉCNICAS DEL MINISTERIO DE SALUD**

**INFORME TÉCNICO
-EXPEDIENTE No. AC-007-25**

Panamá, 10 de diciembre de 2025

I. Antecedentes

La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (**ACODECO**), de conformidad con el artículo 1 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 (en adelante Ley 45), tiene por objeto *“proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor.”*

La Dirección Nacional de Libre Competencia (DNLC) de la **ACODECO**, procede a elaborar el presente Informe Técnico AC-007-25, relacionado con políticas de competencia y las buenas prácticas asegurando la no discriminación, restricción y generación de barreras anticompetitivas en la elaboración de las fichas técnicas.

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, señala la obligación que tienen las entidades públicas de resguardar los principios constitucionales de libre competencia económica y libre concurrencia, al expresar:

“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, señala expresamente:

“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. (...)”

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

Hemos de aclarar que, de acuerdo a la ley, las prácticas monopolísticas en la modalidad de prácticas monopolísticas absolutas¹ o relativas², se determinan en función del comportamiento, ya sea coordinado o unilateral, por parte de los agentes económicos.

Teniendo presente lo antes señalado, en torno a la libre competencia económica y la libre concurrencia, realizamos algunas mejoras que se deben incluir en el contenido de la ficha técnica estandarizada, hacia los criterios técnicos para equipo médico, imaginología, médico quirúrgico y odontología.

La DNLC, realiza estas recomendaciones, que debieran ser incluidas por parte de las unidades gestoras, previas a la aprobación de la ficha técnica por parte del Comité Técnico Nacional Interinstitucional (CTNI), buscando no se configure la posible comisión de prácticas monopolísticas, desde el inicio de la creación de la ficha técnica. Por lo que, da paso a realizar una abogacía de la competencia como un mecanismo utilizado por las agencias de competencia a nivel global, para fomentar y promover la libre competencia en actividades económicas, a través de informes técnicos, estudios, informes especiales y opiniones, en beneficio del bienestar general.

¹ Ver artículo 13 de la Ley 45.

² Ver artículo 16 de la Ley 45.

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.”

La Ley 419 de 1 de febrero de 2024 (Ley 419³), está enfocada principalmente en el Plan Nacional de Garantía de Abastecimiento de Medicamentos, el Sistema Nacional de Negociación de Precios de Medicamentos (SINPREM), y la adquisición pública de medicamentos. Establece, además, normas para el registro y aprobación de medicamentos, buscando estándares internacionales de seguridad, eficacia y calidad, regula el procedimiento para la selección de oferentes y la adquisición de medicamentos e insumos médicos por parte de entidades de salud, y busca fortalecer la industria local y asegurar la calidad de los productos que llegan al consumidor.

El numeral 1 del artículo 162 de la Ley 419, respecto a los principios aplicables en los procesos de selección de contratistas, señala lo siguiente:

“Artículo 162. Principios. Los procesos de adquisición de medicamentos, otros productos para la salud humana, dispositivos, equipos e insumos médicos se regirán, además de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de proponentes, establecidos en la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, por los siguientes:

1. Promoción de la más amplia competencia. Este principio tiene por objeto garantizar que las instituciones de salud coloquen en los pliegos de cargos o términos de referencia información objetiva que permita la más amplia participación de los proveedores, con la finalidad de adquirir oportunamente la cantidad adecuada de los medicamentos, dispositivos médicos

³ Que regula los medicamentos y otros productos para la salud humana y la adquisición pública de medicamentos, otros productos para la salud humana, insumos de salud, dispositivos y equipos médicos, y dicta otras disposiciones.

e insumos médicos más eficaces, eliminando excesivas e injustificadas formalidades, trabas burocráticas, exigencia de documentos innecesarios, entre otros aspectos, que puedan dilatar los procesos de contratación afectando a los pacientes, el funcionamiento de las instituciones, los proveedores que actúan de buena fe y sobre todo a la población que demanda medicamentos de calidad, siempre disponibles.”

En el artículo 260 de la Ley 419, respecto a las contrataciones públicas supletorias señala:

“Artículo 260. Normas supletorias. Las normas generales que regulan las contrataciones públicas se aplicarán de forma supletoria en las adquisiciones públicas de medicamentos, otros productos para la salud humana, dispositivos, equipos e insumos médicos en aquello que no sea incompatible con las disposiciones especiales en esta Ley.”

Resulta fundamental introducir, en torno al contenido de la ficha técnica estandarizada, 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 de equipo médico, imaginología, médico quirúrgico y odontología, el uso del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, que regula la contratación pública a través del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 (Ley 22), modificada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

Al respecto, el Texto Único de 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 Ministerio de Salud (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 existan ventajas indebidas para ninguna empresa en el mercado, es decir, bajo condiciones de competencia neutral.

El Texto Único de la Ley 22, propicia un ambiente competitivo, potenciando la competencia y la enfatiza según el numeral 9 del artículo 15, que establece:

“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 resaltado es nuestros)

...”

El mantener las condiciones de rivalidad dentro de un campo de juego nivelado, con igualdad de condiciones para todos los proponentes, (salvaguardado por Ley 45), constituye un principio adoptado por 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 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 limitaciones o restricciones de la libre competencia económica y libre concurrencia en determinado sector, en este caso, en el contenido de la ficha técnica general o plan piloto, a efectos de que el MINSA, a través del 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.

Así, en lo que respecta las fichas técnicas para equipo médico, imaginología, médico quirúrgico y odontología, la amplitud en su contenido o estructura, promueve la libre concurrencia al permitir una mayor participación de oferentes actuales o potenciales, locales o internacionales que podrían estar presentes en nuestro mercado.

A continuación, ofrecemos nuestras consideraciones en torno al diseño, puntos o mejoras en las fichas técnicas para equipo médico, imaginología, médico quirúrgico y odontología, a ser aplicables a la mayoría de los proveedores existentes, en cada sector o estructura, de bienes y servicios:

- Estudio de mercado previo, que incluya las necesidades de la entidad (provista por las unidades gestoras), y tendientes a incluir las mejores prácticas desde la perspectiva de la diversidad de productos o servicios existentes, que permita generar una variedad

de propuestas, precios, calidad, existencia, innovación, sin ceñirse a un solo producto, o marca de siempre.

- Los requerimientos en el contenido de la ficha técnica, deben ser abiertos y participativos, es decir, lo mayormente incluyente, a través de requisitos mínimos y que tengan la posibilidad de motivar la participación de todos los oferentes, según el área en analizar.
- Maximizar la participación de competidores en los actos de licitación pública.
- Indagar sobre la existencia de productos alternos o innovadores o disruptivos, sin privar el uso o adquisición de un producto en específico o único.
- Definir los requerimientos de la ficha técnica, de manera clara y precisa, que no se preste a entendimientos de orientar la misma hacia marcas en específico o tecnologías únicas o de un solo oferente.
- Reducir la comunicación entre compradores (unidades gestoras) y oferentes, que puedan sesgar o encasillar el contenido de la ficha técnica y el proceso posterior.
- Los criterios de evaluación o medición de las ventajas y desventajas de cada producto contenido en la estructura de la ficha técnica, debe ser abierto y participativo, incluyendo, a parte del precio, su comparación con otros productos homólogos o que le compitan.
- Crear una base de datos con información sobre los diferentes proveedores o agentes económicos que oferten sus productos, acrecentando la cantidad de proveedores que a futuro se requieran, haciendo los procesos de selección más competitivos.

V. Conclusiones y recomendaciones

Las normas contenidas en la Ley 45 sobre libre competencia económica y libre concurrencia, son de obligatoria observancia y cumplimiento para todas las entidades estatales; de manera tal, que las entidades estatales deben actuar, en todo momento, propiciando un ambiente competitivo, sin conceder ventajas a ninguna empresa en el mercado ni adoptar especificaciones hechas a la medida de una empresa en particular.

En este sentido, en lo que respecta a las fichas técnicas, es de suma importancia 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 el suministro de esos productos, insumos y accesorios, acorde con las necesidades de cada entidad compradora, brindando las mismas oportunidades para todos los oferentes.

Cumplir con las normas de defensa de la competencia económica y libre concurrencia nos beneficia a todos, y es, generalmente, el medio más adecuado para que los recursos escasos del Estado se asignen de forma eficiente.

En este sentido, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 8-A de 22 de enero de 2009, que reglamenta el Título I sobre monopolio de la Ley 45, establece:

“Artículo 8.- Recomendaciones. (...) la Autoridad podrá emitir recomendaciones de oficio, cuando los organismos o entidades de la Administración Pública, cualquiera sea su naturaleza o nivel de organización, ejecuten actos de cualquier naturaleza, dentro del ámbito de sus atribuciones, que tengan relación con los principios de libre competencia y libre concurrencia económica o puedan afectarlos.

En concordancia con lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 3 de la Ley, los organismos o entidades de la Administración Pública que en el ejercicio de sus atribuciones legales requieran adoptar decisiones que tengan relación con los principios de libre competencia y libre concurrencia económica o puedan afectarlos, podrán solicitar concepto a la Autoridad. La Autoridad resolverá la solicitud dentro de un plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la fecha en que se le presente la solicitud junto con la información o documentación correspondiente.”

Por tanto, la ACODECO dentro del marco de sus funciones y en fiel cumplimiento de la Ley 45, como entidad encargada de proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, recomienda al CTNI del MINSA y a las unidades gestoras de salud, solicitar concepto a la ACODECO, en caso de advertir, que algún acto o decisión tomada dentro del ejercicio de sus funciones, pudiera ser restrictiva de la libre competencia económica o libre concurrencia.