



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**

**RECURSO DE IMPUGNACIÓN**

**EXPEDIENTE N°:** 055-2021

**RECORRENTE:** VITALMEDIC, S.A.

**ACTO IMPUGNADO:** RESOLUCIÓN N°094-2021 de 17 de mayo de 2021, emitida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.), por la cual resolvió ejercer la facultad extraordinaria de rechazo las propuestas dentro del Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No. 2021-1-10-0-04-LP-403716.

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR:** LUIS MARISCAL.

**RESOLUCIÓN N°071-2021-Pleno/TACP de 14 de junio de 2021. (Inhibición)**

**CONSIDERANDO QUE:**

De conformidad con los artículos 146 Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo el Texto Único de la Ley 22 de 2006), y 219 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020 (el Decreto Ejecutivo 439 de 2020), por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 2006, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (en adelante el Tribunal), tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

Por su parte, la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que reformó la Ley de Contrataciones Públicas, en su artículo 75 dispuso que, a los procedimientos de selección de contratista o contratos perfeccionados o iniciados antes de su entrada en vigor, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria.

**I. ANTECEDENTES.**

La CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.) (en adelante la entidad licitante o simplemente la C.S.S), mediante Aviso de Convocatoria, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompras" el 25 de marzo de 2021, convocó a los interesados en participar en el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2021-1-10-0-04-LP-403716, referente a la adquisición de **"SOPORTE DE CABEZA TIPO MAYFIELD CTNI: 25803"** (sic), con precio de referencia de DIECISIETE MIL QUINIENTOS DIECISIETE BALBOAS (B/.17,517.00); cuya fecha y hora máxima de recepción de expresiones de interés se programó para el 31 de marzo de 2021, de 07:00 a. m. a 09:00 a. m.

Posteriormente, mediante el CUADRO DE COTIZACIONES, publicado el 16 de abril de 2021 en el portal electrónico de "PanamaCompras", la entidad licitante adjudicó el acto



público a la empresa VITALMEDIC, S.A., emitiendo la Orden de Compra fechada 20 de abril de 2021, por el monto de CATORCE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE BALBOAS (B/.14,649.00), tal como consta en el portal electrónico el 21 de abril de 2021. No obstante, la entidad licitante, el 18 de mayo de 2021, publicó en el portal electrónico del expediente de este mismo Acto Público, la **RESOLUCIÓN N°094-2021** de 17 de mayo de 2021, por la cual resolvió ejercer la facultad extraordinaria de rechazo de propuesta.

Por su parte, el licenciado Alexis Rubén Zuleta Aizprúa, actuando en calidad de apoderado especial de la empresa **VITALMEDIC, S.A.**, presentó el 26 de mayo de 2021, ante la Secretaría General de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra de la referida RESOLUCIÓN N°094-2021 y aportó la Fianza de Impugnación N°04-09-34084-0, emitida por Aliado Seguros, S.A., por el monto de MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN BALBOAS CON SETENTA CENTÉSIMOS (B/.1,751.70), según diligencia de consignación visible a folio 052 del expediente del Tribunal.

**II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.**

Como quedó expresado previamente, si bien el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, es una Licitación Pública, ubicada en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, el cual señala las reglas de verificación y evaluación de las propuestas frente a estos procedimientos y cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020; al adentrarnos en el examen de la conformación del pliego de cargos, se desprendió que el objeto contractual para el presente acto público lo constituyó la adquisición de **“SOPORTE DE CABEZA TIPO MAYFIELD CTNI: 25803”** (sic), cuya clasificación se describe como “Servicios Médicos”. Veamos:

| Especificaciones Técnicas        |          |                   |          |           |                                 |     |
|----------------------------------|----------|-------------------|----------|-----------|---------------------------------|-----|
| Bien/Servicio/Obra Seleccionados |          |                   |          |           |                                 |     |
| R                                | Código   | Clasificación     | Cantidad | U. Medida | Descripción                     | SES |
| 1                                | 95101013 | Servicios Médicos | 1        | Unidad    | SOPORTE DE CABEZA TIPO MAYFIELD | --- |

De igual forma, al revisar la Ficha Técnica: 25803, ubicada dentro de los documentos adjuntos, publicado el 25 de marzo de 2021, se desprendió que la misma describe al objeto contractual como un material dentro del grupo: MEDICO-QUIRURGICO, tal como se aprecia en la siguiente imagen:

| Documentos Adjuntos                                             |                          |                     |          |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------|----------|
| Descripción                                                     | Tipo                     | Fecha               | Acciones |
| FORMULARIO DE PROPUESTA, CONDICIONES ESPECIALES Y FICHA TÉCNICA | Formulario de Propuestas | 25-03-2021 02:36 PM |          |

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE SALUD  
Comité Técnico Nacional Interinstitucional

Grupo: MEDICO - QUIRÚRGICO  
Tipo de Área: MATERIALES

Ficha Técnica: 25803

Tipo Producto: Materiales e Insumos Médico quirúrgicos  
Código Externo: 25803  
Clase de Riesgo:  
Nivel de Atención: 0  
CT o CVT: NO  
Registro Sanitario: DNFD: NO DDM: NO LCRSP: NO AURSA: NO

Fecha Vencimiento:  
Especialidad:  
Presentación: POR UNIDAD



|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------|
| Fecha Creación:                              | *                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Acta No.: |                                |
| Nota Institución:                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| Última Actualización:                        | *                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Acta No.: |                                |
| Nota Institución:                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| Fecha Inhabilitada:                          | 21 April, 2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Acta No.: | Acta No.38 de 04 abril de 2017 |
| Nota Institución:                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| Inhabilitada por:                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| Fecha Habilitada:                            | 25 April 2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Acta No.: | Acta No.45 de 25-4-17          |
| Nota Institución:                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| Fecha Corrección:                            | *                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Acta No.: |                                |
| Nota Institución:                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| Nombre Genérico:                             | SOPORTE DE CABEZA TIPO MAYFIELD                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| Descripción:                                 | ADAPTADOR PARA SOPORTE DE CABEZA TIPO MAYFIELD CON ACCESORIOS:<br>-UNIDAD BASE, ADAPTADOR SWIVEL, SOPORTE DE CABEZA HORSESHOE,<br>SOPORTE DE CABEZA PEDIATRICO, SOPORTE DE CABEZA GENERAL,<br>SOPORTE DE CRANEO CON PINES, PINES REUTILIZABLES PARA ADULTO, PINE<br>REUTILIZABLES PARA NIÑOS, UNIDAD DE ALMACENAJE PARA ACCESORIOS. |           |                                |
| Características y Especificaciones Técnicas: |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| Observaciones:                               | GARANTIA NO MENOR DE DOS AÑOS. MANUAL DE OPERACION Y<br>FUNCIONAMIENTO EN ESPAÑOL. COMPATIBLE CON LA MESA DE LA UNIDAD<br>QUIRURGICA SOLICITANTE. CUMPLIR CON ESTANDARES INTERNACIONALES<br>DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD (ISO 9001, FDA).                                                                                         |           |                                |
| <u>Características</u>                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| Empaque Primario:                            | NO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |           |                                |
| Empaque Secundario:                          | NO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |           |                                |
| <u>Suministrar</u>                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| Catálogo Español:                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |
| <u>Accesorios</u>                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |                                |

Según la ficha técnica e informes técnico-médicos del mercado específico de este tipo de insumos, se trataría de un adaptador indicado para procedimientos neurológicos que ayuda en la fijación y apoyo del cráneo, ofreciendo precisión intraoperatorio y estabilidad de la cabeza del paciente. Su objetivo es mejorar el acceso a las lesiones intracraneales y de la columna cervical, en el sentido de inmovilizar las estructuras para mayor comodidad y precisión en los procedimientos quirúrgicos.

La anterior identificación del objeto a contratar es corroborada por la descripción de la entidad licitante, al referirse a la adquisición de material e insumos médico-quirúrgico; así como se mencionó dentro del formulario de propuesta y en las condiciones especiales anexados por la entidad para el presente acto público.

Ahora bien, este tipo especial de bienes tiene una regulación especial, tal como se indica en el tercer párrafo del artículo 1 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que se refiere al ámbito de aplicación de la mencionada ley, en los siguientes términos:

**“Artículo 1. Ámbito de aplicación. ...**

...  
...

*La adquisición de medicamentos, insumos y equipos médicos por parte de la Caja de Seguro Social se regirá por lo establecido en la Ley 1 de 2001, sobre medicamentos y otros productos para la salud humana, y demás disposiciones legales vigentes en la materia.*

...”

*(El subrayado es nuestro).*

En este sentido, es de lugar resaltar que la citada Ley 1 de 10 de enero de 2001, que trata Sobre Medicamentos y otros Productos para la Salud Humana, fue modificada por la Ley 90 de 26 de diciembre de 2017, que reguló todo lo relacionado a los dispositivos médicos y productos afines, y refiriéndonos al ámbito de aplicación para éstos temas,



previsto en el artículo 1 de la Ley 90, que a su vez fue modificado por la Ley 92 de 12 de septiembre de 2019, estableció lo siguiente:

**“Artículo 1:** Esta Ley regula los temas relacionados con la fabricación, acondicionamiento, importación, exportación, reexportación, información, publicidad, etiquetado, distribución, comercialización, almacenamiento, **uso y disposición final de los dispositivos médicos y productos afines** en el territorio nacional, así como todo lo concerniente a las Licencias de Operación, Certificado de Libre Venta, Certificado de Buenas Prácticas de Fabricación, Certificado de Buenas Prácticas de Almacenamiento, Certificado de Buenas Prácticas de Distribución y otras certificaciones similares del establecimiento que comercializa dispositivos médicos, el Registro Sanitario de Dispositivos Médicos y la vigilancia de dispositivos médicos y productos afines, por la autoridad de salud.  
...”. (El resaltado es nuestro).

Asimismo, el artículo 5 de la mencionada Ley 90 de 2017, se refiere a los productos para la salud humana y lista los siguientes insumos: *dispositivos médicos, dispositivos médicos remanufacturados o recertificados, dispositivos médicos combinados, kit de procedimientos, bandejas, repuestos, accesorios, consumibles, mobiliario en salud, prótesis, materiales, insumos, dispositivos médicos de diagnóstico in vitro y otros que por su naturaleza y que no estén regulados en otras normas, sean incluidos en la presente Ley.*

Ahora bien, en atención que se trata de un insumo médico quirúrgico, es de lugar también precisar, el concepto contenido en numeral 43 del artículo 3 de la ya referida Ley 1 de 2001, que estableció que este término se entenderá así:

*“Insumo médico-quirúrgico. Producto utilizado en los seres humanos con la finalidad de prevenir, diagnosticar o curar una enfermedad. También incluye aquellos productos usados para rehabilitar al paciente y restaurar su salud”.*

Por otra parte, el artículo 137 de la misma excerta legal, advierte que, respecto de los actos de selección de contratistas para la adquisición de medicamentos e insumos médicos-quirúrgicos de las instituciones de salud, no se admiten recursos en la vía gubernativa. Veamos:

*“Artículo 137. Recursos. Los actos unilaterales en materia de adquisición de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos de las instituciones públicas de salud, sólo crean una mera expectativa para el oferente registrado. Los actos de selección no admiten recurso en vía gubernativa; no obstante, son impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia”.*

Frente a ese escenario, es dable afirmar que la comercialización, uso y disposición final de los dispositivos médicos y productos afines, hoy día está regulado por la Ley 90 de 26 de diciembre de 2017, reglamentado por el Decreto Ejecutivo No.490 de 04 de octubre de 2019, conforme fue modificada por la Ley 92 de 2019; por lo tanto, amparamos el criterio de que, por disposición legal, este Tribunal no es competente para el conocimiento del recurso de impugnación presentado, por cuanto que el objeto contractual requerido por la entidad para este acto público, como se puntualizó, atendió sobre la adquisición de material e insumos médico-quirúrgico.

En este punto es de lugar hacer mención que, si bien la entidad utilizó la Ley 22 de 2006, para la convocatoria, celebración y hasta el Sistema Electrónico de



Contrataciones Públicas "PanamaCompra", no podemos eludir el hecho de que en materia de los material e insumos médico-quirúrgico aplica lo preceptuado en el transcrito párrafo tercero del artículo 1 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 y el artículo 137 de la Ley 1 de 10 de enero de 2001.

Aunado a esto, sostenemos que no somos competentes para conocer de la presente causa, de acuerdo a lo sustentado en el Código Civil, artículo 14, numeral 2, que se refiere a las normas de interpretación y aplicación de la ley, a saber:

*"Artículo 14: Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:*

*1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.*

*2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y **si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.***

*...". (La negrita es nuestra)*

Sobre las bases de las consideraciones y disposiciones legales anteriores, conceptualizamos que la regulación ordinaria de contratación pública y especial de adquisición de medicamentos, nos impide tener conocimiento de fondo del expediente de marras, ante la fijación de competencia por la naturaleza del asunto que se ventila en los actos de selección de contratista, cuando se trata del objeto contractual definido en la Ley 1 de 10 de enero de 2001, que establece las reglas claras y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los contratos públicos. Por consiguiente, dada las condiciones que anteceden, este Tribunal es del criterio que lo correspondiente es la declaratoria de inhibición de la competencia para seguir conociendo del presente recurso de impugnación.

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

En atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** que este Tribunal no es competente para conocer del Recurso de Impugnación presentado por el licenciado Alexis Rubén Zuleta Aizprúa, actuando en calidad de apoderado especial de la empresa VITALMEDIC, S.A., en contra de la RESOLUCIÓN N°094-2021 de 17 de mayo de 2021, emitida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.), por la cual resolvió ejercer la facultad extraordinaria de rechazo las propuestas dentro del Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública N°2021-1-10-0-04-LP-403716, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

**SEGUNDO: ORDENAR** la devolución de la Fianza de Impugnación N°04-09-34084-0, emitida por Aliado Seguros, S.A., por el monto de MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN BALBOAS CON SETENTA CENTÉSIMOS (B/.1,751.70), según diligencia de consignación visible a folio 052 del expediente del Tribunal.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes de la presente resolución, para los efectos legales

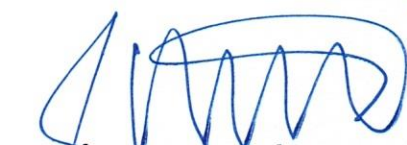
pertinentes a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

**CUARTO: DISPONER** la salida y archivo del expediente N°055-2021, previa anotación en el registro respectivo.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 1, 125, 146 y 172, del Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo del 2020; Ley 1 de 10 de enero de 2001; Ley 90 de 16 de diciembre de 2017, modificada por la Ley 92 de 12 de septiembre de 2019; Artículo 14 numeral 2 del Código Civil.

**Notifíquese y Cúmplase,**

  
**LUIS MARISCAL**  
Magistrado

  
**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado

  
**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado

  
**KAREN S. SOLÍS M.**  
Secretaria General Encargada

