



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 092-2024

RECURRENTE: INDUSTRIAS CARSOL, S.A.

ACTO RECURRIDO: Cuadro de Cotizaciones No.047 del 29 de mayo de 2024, mediante el cual se adjudicó el acto público No. 2024-1-10-0-08-CM-531496, emitido por la Caja del Seguro Social (Hospital Dr. Arnulfo Arias Madrid)

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.121-2024-Pleno/TACP 18 de julio de 2024 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El 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 Ley 22 de 2006), en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y 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.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES:

1. El 24 de abril de 2024, la Caja del Seguro Social (Hospital Dr. Arnulfo Arias Madrid), en adelante la entidad, emitió en el sistema electrónico "PanamaCompra", Aviso de Convocatoria para todos los interesados a participar como proponentes, en el acto de selección de contratista por Contratación Menor No. 2024-1-10-0-08-CM-531496, para la adquisición de "LIMPIADOR Y LUSTRADOR ABRASIVO EN CREMA CON DESINFECTANTE" (sic).
2. El precio de referencia para este acto fue de veintidós mil doscientos balboas (B/.22,200.00) y la fecha de presentación de propuestas se fijó para el 30 de abril de 2024, hasta las 11:00 am y su consecuente apertura a las 11:01 am.
3. Para el 31 de mayo de 2024, se observa en sistema electrónico PanamaCompra, "Cuadro de Propuestas Presentadas", en el que se describe la participación de dos (2) proponentes para este acto, en el siguiente orden de precios:



Por orden de precio	Proponente	Valor
1	Comerciales Ibax, S.A.	B/.18,000.00
2	Industrias Carsol, S.A.	B/.22,200.00

4. Acto seguido, la entidad publicó en el sistema electrónico “PanamaCompra”, el 5 de junio de 2024, el Acta de Revisión de Requisitos y Especificaciones Técnicas de 30 de abril de 2024, en la cual los funcionarios: Alix César Jiménez, jefe de servicios domésticos; Roy Quejada, encargado del depósito interno servicios domésticos; y, Tereso Rodríguez, químico idóneo, indicaron que ambos participantes cumplían con todas las especificaciones técnicas.
5. Siendo así, a través del Cuadro de Cotización No.047 del 29 de mayo de 2024, publicado en “PanamaCompra”, el 5 de junio de 2024, la entidad adjudicó el acto público a Comerciales Ibax, S.A (precio más económico), por el monto de dieciocho mil balboas (B/.18,000.00) (Ver foja 007 del expediente del Tribunal).
6. El 13 de junio de 2024, el licenciado Cosme Morales González, actuando en representación judicial de Industrias Carsol, S.A., presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotización No. 047 del 29 de mayo de 2024.
7. El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley procedió a admitir el recurso de impugnación, a través de la Resolución N°072-2024/TACP de 14 de junio de 2024 (Admisión), publicada en “PanamaCompra” el 17 de junio de 2024.
8. Del recurso, se le dio traslado a la entidad, así como se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver de foja 038 a foja 040 del expediente jurídico).
9. El 24 de junio de 2024, la entidad publicó Informe de Conducta en el cual expuso las actuaciones administrativas realizadas dentro del presente acto público de selección de contratista. Asimismo, mediante Nota No. DP-CHDRAAM-UDAL-N-068-2024 del 18 de junio de 2024, suscrita por Ana Patricia Cuestas Polanco, directora nacional de compras (publicada el 25 de junio de 2024 en el “PanamaCompra”), remitió a este Tribunal el expediente administrativo original junto con dos muestras de los productos ofertados para este acto (ver de foja 043 a foja 052 del expediente jurídico).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

En su escrito de impugnación, la parte actora expuso los siguientes elementos de convicción:

1. Se debe anular la adjudicación a Comerciales Ibax, S.A., por no haber cumplido con los requerimientos estipulados tanto en la requisición No.1000984566-08-31, como en el pliego de cargos del acto público No.2024-1-10-0-08-CM-531496; específicamente, por no aportar el Registro Sanitario expedido por la Dirección Nacional de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud, y solamente adjuntar a su propuesta, una certificación de inscripción, expedida por el Departamento de Alimentos del Ministerio de Salud.



2. A su criterio, su patrocinado, Industrias Carsol, S.A., si cumplió con la presentación del Registro Sanitario de la especialidad farmacéutica denominado "*Rapid Bowl*" (LIMPIADOR ABRASIVO DE CREMA DESINFECTANTE), que expide la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud.
3. En ese marco, cuestionó la ficha técnica de la Caja del Seguro Social No.100605004, ya que en ella se les exige a los proponentes la presentación de dos (2) tipos de Registros Sanitarios: Registro Sanitario Minsa (Farmacias y Drogas) y Registro Sanitario DPA, y este último (DPA), entiende el actor, no es competente para el referido acto, habida cuenta que, el objeto contractual alude a un insumo de uso hospitalario y el registro Sanitario DPA, es necesario para productos higiénicos utilizados en plantas de alimentos.
4. Para reforzar lo planteado, señaló que, a la luz del artículo tercero de la Resolución No.0017 de 15 de enero de 2016¹, el insumo "Limpiador y lustrador abrasivo en crema con desinfectante", se considera como producto a ser registrado en la Dirección de Farmacias y Drogas, por ser un producto de uso meramente hospitalario.
5. A manera de referencia, el recurrente citó No.0626/2023/DNFD, de 30 de octubre de 2023, mediante la cual la directora nacional de Farmacias y Drogas del MINSA, Elvia Lau R., describió claramente las diferencias entre uno y otro registro sanitario², del mismo modo, citó nota 2964/DGSP/2018 de 31 de octubre de 2018 dirigida al otrora director general de Contrataciones Públicas, suscrita por la doctora Felicia Tulloch, directora general de Salud Pública, en la que se dejó claro que los productos, a ser utilizados como agentes higiénicos de uso hospitalario, deben contar con la licencia de establecimiento y Registro Sanitario de la Dirección Nacional de Farmacias y Drogas.
6. En síntesis, aseveró que, los funcionarios de la Caja del Seguro Social-Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid- incumplieron directamente las disposiciones de las normas contenidas en el Decreto 855 de 4 de agosto de 2015, el artículo tercero de la Resolución 0017 de 15 de enero de 2016, al adjudicarle a Comerciales Ibax, S.A., el acto No.2024-1-10-0-08-CM-531496, sin tomar en consideración el incumplimiento de la presentación del Registro Sanitario expedido por la Dirección de Farmacias y Drogas del MINSA.

En base a los elementos de convicción esbozados, el recurrente solicitó que se revoque el Cuadro de Cotizaciones No. 047 de 29 de mayo de 2024 y en su defecto que se ordene la adjudicación a favor del proponente Industrias Carsol, S.A.

III. INFORME DE CONDUCTA.

La Caja del Seguro Social (Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid), rindió el informe de conducta³ solicitado por el Tribunal, el cual fue publicado el día 24 de junio de 2024, en el portal electrónico "*PanamaCompra*", haciendo un recuento de todas las actuaciones, veamos un extracto:

¹ Ver escrito de impugnación, foja 012 del expediente administrativo.

² Ver escrito de impugnación, foja 013 del expediente administrativo.

³ Ver Informe de Conducta que corre de fojas 043 a 049 del expediente jurídico.



El día 24 de abril de 2024, la Caja de Seguro Social, publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el Acto de recibo de propuestas en el procedimiento de selección de contratistas No. 2024-1-10-0-08-CM-531496, convocado para el **"SUMINISTRO DE LIMPIADOR Y LUSTRADOR ABRASIVO EN CREMA CON DESINFECTANTE"**, con un precio de referencia de **VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.22,200.00)**.

Luego de recibidas las propuestas el 30 de abril de 2024, el Servicio de Doméstico del Hospital Dr. Arnulfo Arias Madrid, procede a la revisión de los requisitos y las especificaciones técnicas, indicando que ambas empresas cumplían con los términos exigidos en el pliego de cargos y la ficha técnica, resultado que fuera publicado en el sistema electrónico de contratación pública el 5 de junio de 2024.

Posteriormente, mediante Nota UTSSOA-CHDRAAM-073-2024 de 10 de mayo de 2024, El Químico Especialista en Salud Ocupacional, manifiesta que "...1. Ambas empresas presentan Registros Sanitarios de las dos (2) únicas Direcciones Nacionales autorizadas por el Regente en Salud del Ministerio de Salud (MINSA)

siendo reconocidos ambos documentos válidos legalmente, ya que cada producto químico requiere de una serie de análisis químicos previos y que se realizan en los laboratorios de las **Direcciones autorizadas por el MINSA (DPA o DIRECCIÓN**

DE FARMACIA Y DROGAS) y que certifican la calidad de los productos analizados para posteriormente emitir su correspondiente registro. ... Por todo lo anterior descrito podemos indicar que ambas empresas: **COMERCIALES IBAX S.S., e INDUSTRIAS CAR SOL S.A., CUMPLEN** con todas las especificaciones técnicas y científicas exigidas en el pliego de cargos y en la Ficha Técnica."

IV. PRUEBAS

A través de la Resolución N°049-2024-TACP de 2 de julio de 2024 (Prueba), el Magistrado Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas dentro del presente recurso de impugnación.

En esta resolución, además, se solicitó de oficio a la Dirección Nacional de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud, remitir prueba de informe con el objetivo de aclarar algunos aspectos técnicos relacionados a la competencia privativa de los registros sanitarios de los productos utilizables para limpieza de hospitales, en un término no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta resolución.

- **Prueba de Informe remitida por Dirección de Farmacias y Drogas del MINSA (de foja 074 a foja 075 del expediente jurídico).**

Acatando lo dispuesto, la Dirección Nacional de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud, el 10 de julio de 2024, remitió a la Secretaría General, a través de Nota No. 0326/2024/DNFD de 10 de julio de 2024, debidamente publicada en el "PanamaCompra", ese mismo día, Prueba de Informe, suscrita Uriel B. Pérez M.,



director nacional de Farmacias y Drogas, respecto a la competencia y registro de productos sanitarios, antisépticos y desinfectantes de uso en clínicas y hospitales públicos y privados.

Veamos:

1. Indicar a este Despacho, si la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas tiene competencia privativa para Registro Sanitario de productos sanitarios, antisépticos y desinfectantes para uso en clínicas y hospitales públicos y privados. Fundamentar su respuesta.

Respuesta:

Las competencias de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas están contempladas en la Ley 419 de 01 de febrero de 2024, 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, decreta en el Título I Ámbito de Aplicación, Objetivos, Definiciones, Principios y Competencias, Capítulo I Ámbito de Aplicación y Objetivos.

Artículo 1. Ámbito de aplicación. Esta Ley regula el manejo en general de la fabricación, control de calidad, registro sanitario, importación, comercialización, distribución, adquisición e información y publicidad de los productos para la salud humana, tales como medicamentos terminados, especialidades farmacéuticas psicotrópicos y estupefacientes; de los productos biológicos; productos medicamentosos desarrollados por ingeniería genética, suplementos dietéticos con propiedad terapéutica; homeopáticos; fitofármacos, radiofármacos, gases medicinales, precursores químicos para uso medicinal, cosméticos plaguicidas de uso doméstico y de salud pública, antisépticos, **desinfectantes de uso hospitalario**, productos higiénicos, productos de higiene personal, y cualquier otro producto relacionado con la salud de los seres humanos, que exista o que pueda existir, salvo los productos de uso veterinario.

Dirección Nacional de Farmacia y Drogas

Capítulo IV
Competencias

Artículo 10. Competencia de la Autoridad de Salud. La Autoridad de Salud es rectora en todo lo concerniente a la salud de la población y a través de la **Dirección Nacional de Farmacia y Drogas es la encargada de la expedición**, suspensión, modificación, renovación y cancelación **del registro sanitario**, así como de efectuar las acciones de farmacovigilancia, de control previo y de control posterior, vigilancia de operación y de buenas prácticas a establecimientos farmacéuticos y no farmacéuticos, para velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos complementarios; además, tiene la competencia exclusiva para conocer todo lo relacionado con las infracciones a las normas regulatorias de los medicamentos y otros productos para la salud humana y dictar las resoluciones correspondientes. Sin embargo, la competencia para conocer sobre la veracidad de la publicidad, la compartirá con la ACODECO.



2. Según su basto conocimiento ¿Cuál es el Registro Sanitario idóneo para llevar a cabo la limpieza de hospitales tomando en cuenta el objeto contractual del acto No? 2024-1-10-0-08-CM-531496 "Limpiador y Lustrador Abrasivo en crema con desinfectante? (Ver ficha técnica del acto).

Respuesta:

Nuestra competencia se limita a la expedición de un registro sanitario, si el producto cumple con los requisitos de la Ley 419 de 01 de febrero de 2024, 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 y su reglamentación Decreto Ejecutivo 27 de 10 de mayo de 2024

3. ¿Un producto de limpieza sanitario o antiséptico que cuenta con un registro del Departamento de Protección de Alimentos del MINSA, puede ser utilizado indistintamente para la labor de limpieza y desinfección de hospitales?

Respuesta:

No tenemos competencia para conocer sobre esta materia.

4. ¿Un producto sanitario, antiséptico y desinfectante con Registro sanitario de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, debe contar además con Registro Sanitario del Departamento de Protección de Alimentos, para poder ser utilizado en la labor de limpieza y desinfección de hospitales? Explicar ampliamente su respuesta.

Respuesta:

Son registros sanitarios independientes emitidos por dos autoridades diferentes.

➤ Ampliación de prueba.

En la prueba de informe mencionada ut supra, la Dirección de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud fue explícita e ilustró a este despacho en cuanto a las competencias exclusivas de su dirección y los fundamentos legales que resguardan el registro de los productos sanitario de limpieza a utilizar en hospitales.

No obstante, en su respuesta a la pregunta número cuatro (4), indicó someramente que existe una distinción entre los registros sanitarios de la Dirección de Farmacia y Droga, y, los del Departamento de Alimentos del Minsa, sin desarrollar las diferencias de estos registros, y, esta información es importante para la decisión final de esta Colegiatura.

Por ende, el Sustanciador de la causa, a través de la Resolución 051-2024-TACP de 11 de julio de 2024 (Ampliación de Prueba) solicitó ampliación de la respuesta no. 4 emitida por la Dirección de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud.

La Dirección Nacional de Farmacias y Drogas, mediante nota No.0328/2024/DNFD de 11 de julio de 2024, debidamente publicada en "PanamaCompra" el 12 de julio de 2024 que reposa de foja 089 a 093 del expediente jurídico, respondió lo ordenado por el Tribunal, de la siguiente manera:



Licenciada Solís:

Dando seguimiento al **Oficio No. 183-2024-TACP** de 11 de julio de 2024, En donde se ordena ampliación de la prueba de informa, específicamente a la pregunta N° 4 sobre: "¿Un producto sanitario, antiséptico y desinfectante con Registro Sanitario de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, debe contar además con Registro Sanitario del Departamento de Protección de Alimentos, para poder ser utilizado en la labor de limpieza y desinfección de hospitales?"; le indicamos lo siguiente:

Respuesta: Como ya se indicó en la nota 0326-24/DNFD de 10 de julio de 2024, somos dos instituciones diferentes y en este caso, la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas emite registro sanitario para aquellos productos sanitarios, antisépticos y desinfectantes de uso en clínicas, hospitales públicos y privados, autónomos, semiautónomos, patronatos, industria farmacéutica (Ver Artículo Tercero de la Resolución No. 017 de 15 de enero de 2016). En este sentido, no requiere del registro del Departamento de Protección de Alimentos.

El registro sanitario que emite el Departamento de Protección de Alimentos solo es para uso en la industria de alimentos (Ver Artículo segundo de la Resolución No. 017 de 15 de enero de 2016).

V. ANALISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL.

Una vez agotadas las etapas procesales correspondientes y luego analizar detenidamente los planteamientos de la entidad, así como los argumentos vertidos por el recurrente y la consecución de la prueba, corresponde a este Tribunal decidir la presente controversia a efectos de tomar una decisión justa y acorde a Derecho, no sin antes, delimitar los criterios jurídicos- legales que servirán de fundamento para nuestra decisión.

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

Este tipo de acto de selección de contratista: la compra menor, a tenor del artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, condiciona la adjudicación a dos cosas: que se cumpla con un mínimo de formalidades y, además, con los valores o principios de contratación, como el de eficacia, lo cual se garantiza con el cumplimiento de las reglas técnicas establecidas es en el pliego de cargos.

En este orden de idea, lo consustancial es que además de cumplirse con la presentación formal de ciertos documentos, se asuma el compromiso de suministrar bienes, servicios o infraestructuras de calidad, es decir, debido a las reglas técnicas del pliego de cargos.

2. Acto Administrativo impugnado.

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No.047 del 29 de mayo de 2024, mediante el cual la entidad adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2024-1-10-0-08-CM-531496, a Comerciales Ibax, S.A., visible de foja 007 del expediente jurídico.

Recordemos que esta adjudicación se formalizó luego de que los funcionarios: Alix César Jiménez, jefe de servicios domésticos; Roy Quejada, encargado del depósito interno servicios domésticos; y, Tereso Rodríguez, químico idóneo, a través de evaluación técnica que reposa en el expediente administrativo a foja 92,



indicaran que ambos participantes cumplieran con todas las especificaciones técnicas, sin embargo, la propuesta con menor precio era Comerciales Ibox, S.A.

13 DE MAYO DE 2024.

CUMPLE	LA EMPRESA COMERCIALES IBAX, S.A., CUMPLE con todas las especificaciones técnicas y científicas exigidas en el pliego de cargos y en la Ficha técnica.
	LA EMPRESA INDUSTRIAS CAR SOL, S.A., CUMPLE con todas las especificaciones técnicas y científicas exigidas en el pliego de cargos y en la Ficha técnica.

SR. ALIX CÉSAR JIMÉNEZ
JEFE DE SERVICIOS DOMÉSTICOS
CHDR.AAM

SR. ROY QUEJADA
ENCARGADO DEL DEPOSITO INTERNO
SERVICIOS DOMÉSTICOS

Le corresponde al Tribunal analizar si, en base a los reproches del recurrente, a este le asiste la razón, y para ello, nos abocaremos a revisar los aspectos más determinantes del acto administrativo que fue impugnado.

3. Análisis de los cargos en denunciados por el recurrente:

Conocida la decisión de la entidad, Industrias Carsol, S.A., a través de su representante legal, según se ha indicado, se opuso a la adjudicación, y sus reproches se sintetizan en las siguientes razones a desarrollar:

- Requisito: “Registro Sanitario (MINSA) y Registro Sanitario DPA vigente”.

A criterio del actor, se debe anular la adjudicación a Comerciales Ibox, S.A., por no aportar el Registro Sanitario expedido por la Dirección Nacional de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud, y solamente adjuntar a su propuesta, una certificación de inscripción, expedida por el Departamento de Alimentos del Ministerio de Salud.

Además, el recurrente cuestionó la ficha técnica de la Caja del Seguro Social No.100605004, ya que en ella se les exige a los proponentes la presentación de dos (2) tipos de Registros Sanitarios: Registro Sanitario Minsa (Farmacias y Drogas) y Registro Sanitario DPA, y este último (DPA)⁴, entiende el actor, no es competente para el referido acto, habida cuenta que, el objeto contractual alude a un insumo de uso hospitalario y el registro Sanitario DPA, es necesario para productos higiénicos utilizados en plantas de alimentos.

Esta es la Certificación presentada por Comerciales Ibox, S.A., para el acto “incomento”:

REPUBLICA DE PANAMA

INSCRIPCION No. H052662
(CINCUENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS)

MINISTERIO DE SALUD
DEPARTAMENTO DE PROTECCION DE ALIMENTOS
EL SUSCRITO JEFE NACIONAL DE PROTECCION DE ALIMENTOS

DR. REYNALDO LEE MATHURIN

CERTIFICA:

QUE EL PRODUCTO ABAJO DESCRITO HA SIDO INSCRITO EN ESTE DEPARTAMENTO

PRODUCTO: IBAX M-QUAT BOWL (DESINFECTANTE ABRASIVO
ABRILLANTADOR Y LIMPIADOR EN CREMA (USO EN LA
INDUSTRIA DE ALIMENTOS)

⁴ Ver ficha técnica del acto No.2024-1-10-0-08-CM-531496 a foja 26 del expediente administrativo.



ELABORADO POR / PARA

COMERCIALES IBAX, S.A.

PAIS DE ORIGEN

PANAMA

SOLICITADO POR

COMERCIALES IBAX, S.A.

INSCRITO EN EL LIBRO No.

120

FOLIO

85

EL DIA

20 de NOVIEMBRE DE 2020

ESTA INSCRIPCION CADUCA EL

19 DE NOVIEMBRE DE 2025



Percátese, que la inscripción presentada por la empresa impugnada del producto “IBAX-M-QUAT BOWL” (desinfectante abrasivo abrillantador y limpiador en crema) expedida por el Departamento de Protección de Alimentos del MINSA, describe indiscutiblemente que este producto es para ser utilizado en la industria de alimentos, empero, el objeto que pretende adquirir la entidad va destinado a un uso hospitalario.

Y así lo manifestó la entidad en su Informe de Conducta, específicamente a foja 048 del expediente jurídico, en el que expresaron lo siguiente, veamos:

DE FARMACIA Y DROGAS) y que certifican la calidad de los productos analizados para posteriormente emitir su correspondiente registro. ... Por todo lo anterior descrito podemos indicar que ambas empresas: **COMERCIALES IBAX S.S., e INDUSTRIAS CARLOS S.A., CUMPLEN** con todas las especificaciones técnicas y científicas exigidas en el pliego de cargos y en la Ficha Técnica.”

Mediante Nota Sd-CHDRAAM-No.321-2024 de 13 de mayo de 2024, el Encargado del Depósito de Doméstico, indicó que en relación al Limpiado Abrasivo en Crema, se procedió hacer la prueba de campo de las dos muestras , en los lavamanos del cuarto de urgencia, dando como resultado que el producto M-QUAT BOWL al aplicarlo es más efectivo porque arranca más el sucio y no requiere esfuerzo en el restregado al momento de realizar la limpieza de los lavamanos, baños y paleteros; en cambio el producto Rapid Bowl, al momento de aplicarlo su efectividad es lenta, pues demora para arrancar la suciedad, haciendo mayor esfuerzo en la limpieza.

(Pruebas realizadas en el cuarto de urgencias)

En esa vía, le asiste virtualmente la razón al recurrente, ya que a la luz del artículo tercero de la Resolución No.0017 de 15 de enero de 2016⁵, publicada en Gaceta Oficial No.27954 de 22 de enero de 2016, este tipo de insumos como el objeto contractual del presente acto “Limpiador y lustrador abrasivo en crema con desinfectante”, se consideran como producto a ser registrado en la Dirección de Farmacias y Drogas, por ser de uso meramente hospitalario, veamos:

TERCERO: SEÑALAR que los siguientes productos deberán ser registrados en la Dirección Nacional de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud:

- Limpiadores (líquidos, sólidos, aerosoles) para uso doméstico con acción bactericida, fungicida o desinfectante.
- Desinfectantes (líquidos, sólidos, aerosol) para uso doméstico con acción bactericida, fungicida o desinfectante.
- Blanqueadores (de concentración mayor a 3.5 %)
- Aquellos productos sanitarios, antisépticos y desinfectantes de uso en clínicas, hospitales públicos y privados, autónomos, semiautónomos, patronatos, industria farmacéutica.

⁵ Por la cual se comunica que productos se consideran higiénicos, que productos deben ser registrados, en el Departamento de Protección de Alimentos.



Al respecto de la distinción de los dos Registros Sanitarios, se solicitó prueba de oficio al conocedor de la materia de insumos sanitarios y antisépticos para uso en hospitales, la Dirección de Farmacias y Drogas. Esta dirección a través de la Nota No. 0326/2024/DNFD de 10 de julio de 2024 que corre desde la foja 074 a la 075 del expediente jurídico, en primera instancia, manifestó que la competencia privativa para los productos sanitarios de uso hospitalario es de la Dirección de Farmacias Drogas:

Respuesta:

Las competencias de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas están contempladas en la Ley 419 de 01 de febrero de 2024, 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, decreta en el Título I Ámbito de Aplicación, Objetivos, Definiciones, Principios y Competencias, Capítulo I Ámbito de Aplicación y Objetivos.

Artículo 1. Ámbito de aplicación. Esta Ley regula el manejo en general de la fabricación, control de calidad, registro sanitario, importación, comercialización, distribución, adquisición e información y publicidad de los productos para la salud humana, tales como medicamentos terminados, especialidades farmacéuticas psicotrópicos y estupefacientes; de los productos biológicos; productos medicamentosos desarrollados por ingeniería genética, suplementos dietéticos con propiedad terapéutica; homeopáticos; fitofármacos, radiofármacos, gases medicinales, precursores químicos para uso medicinal, cosméticos plaguicidas de uso doméstico y de salud pública, antisépticos, **desinfectantes de uso hospitalario**, productos higiénicos, productos de higiene personal, y cualquier otro producto relacionado con la salud de los seres humanos, que exista o que pueda existir, salvo los productos de uso veterinario.

Del mismo modo, en ampliación a Prueba de Informe, mediante nota No.0328/2024/DNFD de 11 de julio de 2024 que corre de foja 089 a 093 del expediente jurídico, fue clara al indicar que los productos sanitarios y antisépticos de uso en hospitales que cuenten con su registro sanitario, no requieren en adición, un registro del Departamento de Protección de Alimentos, para cumplir con su labor.

Respuesta: Como ya se indicó en la nota 0326-24/DNFD de 10 de julio de 2024, somos dos instituciones diferentes y en este caso, la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas emite registro sanitario para aquellos productos sanitarios, antisépticos y desinfectantes de uso en clínicas, hospitales públicos y privados, autónomos, semiautónomos, patronatos, industria farmacéutica (Ver Artículo Tercero de la Resolución No. 017 de 15 de enero de 2016). En este sentido, no requiere del registro del Departamento de Protección de Alimentos.

El registro sanitario que emite el Departamento de Protección de Alimentos solo es para uso en la industria de alimentos (Ver Artículo segundo de la Resolución No. 017 de 15 de enero de 2016).

En esa misma vía, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en el pasado practicó prueba de oficio⁶ en ocasión de resolver recurso de impugnación que versaba sobre la materia hoy discutida, obteniendo como resultado que la Dirección de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud, manifestara en su momento que en el artículo tercero de la Resolución No.0017 de 15 de enero de 2016 se establecía como competencia irrenunciable el registro ante la Dirección de Farmacias y Drogas de los productos desinfectantes para uso hospitalario, veamos:

⁶ Ver acto público No.2023-1-10-0-08-CM-512058, Resolución No.232-2023-Pleno/TACP de 13 de noviembre de 2023 (Decisión).



2. ¿Cuáles son las diferencias entre el Registro Sanitario (MINSa) y el Registro Sanitario DPA?

La diferencia entre el registro emitido por la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas y el emitido por el Departamento de Alimentos está fundamentado en la Resolución N° 0017 de 15 de enero de 2016. Dicha Resolución, en su artículo tercero, establece como competencia de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas lo siguiente:

"Aquellos productos sanitarios, antisépticos y desinfectantes de uso en clínicas, hospitales públicos y privados, autónomos, semiautónomos, patronatos, industria farmacéutica.

Reforzando la teoría desarrollada, el ente regulador de la materia, claramente hizo la distinción en el pasado, que el Registro Sanitario de la Dirección de Farmacias y Drogas era especial para los productos de limpieza de hospitales, y el Registro del departamento de alimentos iba dirigido a los productos utilizables en la industria de los alimentos, lo que deja tajantemente claro que un registro no suplanta al otro, cada uno es especial para su ámbito de aplicación.

4. ¿Determinar si el registro sanitario (MINSa) y el registro sanitario DPA cumplen finalidades diferentes?

Como ya mencionamos anteriormente, el registro sanitario de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas es aplicable a productos desinfectantes hospitalarios, mientras que el registro emitido por el departamento de Alimentos es aplicable a productos higiénicos utilizados en las plantas de alimentos.

En este orden de idea, la Resolución N° 0017, del viernes 15 de enero de 2016, (publicada Gaceta Oficial No. 27954 de fecha de publicación viernes 22 de enero de 2016), "por la cual se comunica qué productos se consideran higiénicos, qué productos deben ser registrados en el departamento de protección de alimentos"; alude a una explícita distinción entre los productos de limpieza, para fines o de uso de la industria alimenticia y los de uso hospitalario.

En efecto, en el artículo segundo de la indicada Resolución se listan los productos higiénicos que deben ser registrados en el Departamento de Protección de Alimentos; y el artículo tercero, se establecen cuáles deben ser registrados en la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, del mismo ministerio. Veamos:

SEGUNDO: SEÑALAR que los siguientes productos deberán ser registrados en el Departamento de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud:

- Limpiadores (líquidos, sólidos, aerosoles) para uso en la industria de alimentos
- Limpiadores (líquidos, sólidos, aerosoles) para uso doméstico sin acción bactericida, fungicida o desinfectante.
- Lavaplatos (líquidos, sólidos)
- Detergentes (líquidos, sólidos)
- Jabón en barra
- Suavizantes (líquidos, toallas)
- Desinfectantes (líquidos, sólidos, aerosol) para uso en la industria de alimentos
- Cera (líquida, pasta)
- Destapadores de tubería
- Quitamanchas
- Líquido antigrasa
- Abrillantador
- Pulidor





- Líquido antigraza semisólido (para hornos convencionales)
- Blanqueadores (hasta 3.5 % de concentración)
- Aromatizante ambiental
- Productos de limpieza y desinfección de manos para uso en la industria de alimentos.

TERCERO: SEÑALAR que los siguientes productos deberán ser registrados en la Dirección Nacional de Farmacias y Drogas del Ministerio de Salud:

- Limpiadores (líquidos, sólidos, aerosoles) para uso doméstico con acción bactericida, fungicida o desinfectante.
- Desinfectantes (líquidos, sólidos, aerosol) para uso doméstico con acción bactericida, fungicida o desinfectante.
- Blanqueadores (de concentración mayor a 3.5 %)
- Aquellos productos sanitarios, antisépticos y desinfectantes de uso en clínicas, hospitales públicos y privados, autónomos, semiautónomos, patronatos, industria farmacéutica.

Así las cosas, las competencias entre las dos dependencias del mismo Ministerio de Salud, a saber: el Departamento de Protección de Alimentos; y la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, dicen relación con una distinción funcional con base en el uso que se le daría al producto higiénico de que se trate. Y según esté regulado, el uso es un elemento esencial para el registro del producto. Esto por imperio lógico y jurídico, por lo que no puede haber concurrencia de registros.

Así, si el uso que se le dará al producto higiénico es hospitalario, la especialidad de esa finalidad es el parámetro, medida y perímetro del cumplimiento de exigencias técnicas mínimas.

Por tratarse productos reglados por la normativa de especialidades farmacológicas, salirse de esa frontera técnica producía la ilegitimidad de la regla de selección.

Lo anterior, da cuenta que la entidad cometió un yerro al adjudicarle el acto a un proponente que presentó una certificación de la industria de alimentos, pretendiendo que esta certificación por pasar por el tamiz de profesionales (que valga la pena mencionar son especialistas en la industria de alimentos), se podría equiparar a un Registro Sanitario para limpieza de hospitales, hecho que notoriamente refutado con los elementos probatorios que existen en este dossier legal.

Correlativamente, el requisito "Registro de DPA vigente" solicitado en la ficha técnica del acto examinado, palmariamente no es compatible con el objeto contractual que pretende adquirir la entidad el cual obviamente refiere a un producto a utilizar para la limpieza de hospitales. En ese sentido, los actores o funcionarios que realizan los actos deben ser cuidados y respetar las normas previamente establecidas a fin de no añadir requisitos que no guarden relación con las características propias del acto.

Para la selección de un proponente en un acto, se debe tener el cuidado preciso de que las disposiciones del pliego de cargo tengan un sustento legal más cuando se trata de productos que tienen su regulación especial como lo es la limpieza de hospitales, sin exigir, ni añadir otros requisitos que puedan turbar el buen funcionamiento y obtención del fin de la contratación; como evidentemente es para el caso bajo estudio. Esto, guarda su basamento en lo contenido en el artículo 29,



numeral 1 (Principio de Eficacia) de la Ley de Contrataciones Públicas, que a su letra establece que:

“Artículo 29. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

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

1. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales.

2...” (Subraya el Tribunal).

Es preciso recordar, en suma, que la propia Constitución de la República, reconoce el “Principio de Legalidad” como el mecanismo a través del cual se contrala la aplicación por parte de los funcionarios de las de normas adjetivas y sustantivas, es decir, este es el parámetro que indica que el funcionario solo podrá actuar bajo el amparo de la ley, veamos:

“Artículo 18. Los particulares sólo 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”.

Referente al Principio de Legalidad, el Magistrado Ponente Wiston Spadafora F., en Sentencia de 25 de enero de 2011⁷, en ocasión de Demanda de Nulidad, citando al autor Pedro Salazar Ugarte, indicó:

“Efectivamente desde la perspectiva jurídica, el principio de legalidad (en sentido estricto) se enuncia de la siguiente manera: “todo acto de los Órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado en el derecho en vigor”. Es decir que todo acto de la autoridad pública debe tener fundamento en una norma jurídica vigente y, más allá, dicha norma jurídica debe encontrar su propio sustento en una norma superior.

...” (Subraya el Tribunal).

De las consideraciones vertidas, se colige que, el requisito de registro sanitario del DPA (Departamento de Protección de Alimentos) no es compatible con el objeto contractual, en tanto, la certificación presentada por el adjudicatario de manera alguna es equivalente al Registro Sanitario de la Dirección de Farmacias y Drogas, que es el idóneo para los productos de limpieza de hospitales. En tanto, la propuesta de Comerciales Ibax, S.A, pese a ser el menor precio, no reúne los requisitos mínimos solicitados en el pliego de cargos.

➤ **Propuesta de Industrias Carsol, S.A.**

Continuando con nuestro estudio, y ciñéndonos a los parámetros del artículo 57 de la Ley 22 de 2006, al realizar el examen integro de la segunda propuesta con el mejor precio, Industrias Carsol (B/.22,200.00) se pudo comprobar que, si cumplió

⁷ Sentencia de 25 de enero de 2011, en ocasión de demandas de nulidad acumuladas, interpuestas por Cemento Bayando, S.A., la firma forense Rivera, Bolívar y Castañeda y Leopoldo Benedetti Milligan, para que se declararan nulas por ilegales las Resoluciones No.09-2007 del 26 de febrero de 2007 y No.10-2007 del 27 de febrero de 2007, emitidas por el Ministerio de Vivienda.



todos los requisitos que fueron exigidos por la entidad para este acto público, por ende, amerita que se restablezca su derecho a la adjudicación presente acto, claro está, luego de revocar la presente adjudicación que fue impugnada.

Documentos presentados por el recurrente:

- ✓ Registro de Proponente.

✓ Poder de Representación

✓ Paz y Salvo de Renta.

✓ Paz y Salvo de Cuota Obrero Patronal.

✓ Medidas de Retorsión.

✓ Aviso de Operación.
- ✓ Incapacidad para contratar

✓ Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad.

✓ Pacto de Integridad.

✓ Registro Sanitario Farmacias y Drogas.

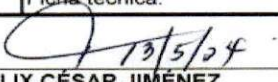
Nótese que el recurrente si presentó su Registro Sanitario de la Dirección de Farmacias y Drogas⁸, que es el especial para el objeto contractual, tal como ha quedado develado con los elementos probatorios que existen en el expediente.

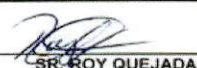
Importante mencionar, además, que incluso este producto pasó por el tamiz de los profesionales, quienes le hicieron las pruebas respectivas en las que concluyeron que este producto llenaba las exigencias del pliego de cargos.

Evaluación técnica que reposa en el expediente administrativo a foja 92, indicaran que ambos participantes cumplían con todas las especificaciones técnicas:

13 DE MAYO DE 2024.

CUMPLE	LA EMPRESA COMERCIALES IBAX, S.A., CUMPLE con todas las especificaciones técnicas y científicas exigidas en el pliego de cargos y en la Ficha técnica.
	LA EMPRESA INDUSTRIAS CAR SOL, S.A., CUMPLE con todas las especificaciones técnicas y científicas exigidas en el pliego de cargos y en la Ficha técnica.


SR. ALIX CÉSAR JIMÉNEZ
JEFE DE SERVICIOS DOMÉSTICOS
CHDR.AAM


SR. ROY QUEJADA
ENCARGADO DEL DEPOSITO INTERNO
SERVICIOS DOMÉSTICOS

4. Decisión del Tribunal

Por todo lo antes mencionado y con apego a la estricta legalidad del examen de las propuestas presentadas, la propuesta de Industrias Carsol, S.A. (segunda con mejor precio) se encuentra dentro del precio de referencia, cumple con todos los requisitos y que la regulación establece que, en la contratación menor se verificará primero la oferta con el precio más bajo, y si está no cumple con los requisitos, se debe por imperio de ley verificar bajo los mismos parámetros la segundo con mejor precio y así sucesivamente, y así el Tribunal lo realizó en esta decisión⁹.

Por lo ya expuesto, esta Colegiatura es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado a la propuesta Industrias Carsol, S.A., participante del acto público y recurrente, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones

⁸ Ver foja 019 del expediente jurídico.
⁹ Ver artículo 94, Decreto 439 de 2020, mediante el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022.



Públicas:

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar o **revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista** o anular lo actuado por la entidad contratante”. (La negrita es del Tribunal).

De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es del Tribunal).

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

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotización No. 047 del 29 de mayo de 2024 proferido por la Caja del Seguro Social- Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid, mediante el cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor, No.2024-1-10-0-08-CM-531496, a Comerciales IBAX, S.A., por las razones motivadas.

SEGUNDO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, EN EL SENTIDO DE ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratistas para la Contratación Menor No.2024-1-10-0-08-CM-531496, a Industrias Carsol, S.A., por la suma veintidós mil doscientos balboas (B/. 22,200.00) por cumplir con el pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida mediante Cheque Certificado No.000034658, expedido por el Banco General el 10 de junio de 2024, por el monto de dos mil doscientos veinte balboas (B/.2,220.00), según Diligencia de Consignación No. 074-2024 de 13 de junio de 2024 que reposa a folio 029 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER a la Caja del Seguro Social- Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid, el expediente administrativo, y dos (2) muestras, remitidos a este Tribunal mediante Nota No. DP-CHDRAAM-UDAL-N-068-2024 del 18 de junio de 2024, suscrita por Ana Patricia Cuestas Polanco (ver de foja 052 del expediente jurídico).

QUINTO: 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 transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

SEXTO: ADVERTIR a las partes, que esta Resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.092-2024, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

