



*Ministerio de Economía*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

BUENOS AIRES, 22 SET 1982

SEÑOR SECRETARIO:

I. El 3 de abril de 1981 la Dirección Nacional de Lealtad Comercial remitió a esta Comisión Nacional la presentación concretada por STAFF MEDICO Sociedad Anónima para denunciar conductas de la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (ver la nota de fs. 1/3, los antecedentes de fs. 5/8 y el pase de fs. 12). Adolfo Dardo DAVILA comparece a prestar declaración testimonial a fs. 16, a fin de ratificar el escrito originario en su carácter de presidente de la entidad mencionada; en el mismo acto acompañan los antecedentes que fueron agregados a fs. 17/29 y se completa la exposición del caso mediante el escrito de fs. 29/30.

En dichas ocasiones expresa el denunciante que la empresa que preside presta servicios médicos a sus asociados cobrando como precio una cuota mensual, cuyo monto varía según el número de personas amparadas y el nivel y la amplitud de la cobertura que se solicita. Las personas que contratan ese servicio tienen derecho a recibir atención médica sin desembolso de dinero, siempre que acudan a los profesionales que ofrece la empresa y que forman parte del equipo médico contratado para las prestaciones. En tal caso el asociado no precisa desembolso de dinero alguno aunque también se le ofrece la posibilidad de recibir atención de otros profesionales ajenos al sistema, pues el servicio incluye el reembolso de una parte proporcional de los honorarios pagados privadamente. Señala que la existencia de límites máximos en estos reembolsos torna preferible para el usuario la primera alternativa descripta, razón por la cual la mayor eficiencia empresaria se logra en la medida en que se amplíe el cuerpo de médicos integrados a la entidad; en procura de dicho objetivo se han firmado contratos con médicos y con entidades vinculadas a la salud en esta Capital y en varias provincias del interior.

A partir de allí explica los inconvenientes sufridos en la provincia de Buenos Aires que han venido a impedir la ampliación de los servicios hasta las localidades del interior de esta provincia. Expresa que en las ciudades que menciona ni los médicos del lugar ni los correspondientes círculos o sanatorios aceptaron incorporarse a la empresa, pues todos indicaron que la única forma de conseguir su concurso era a través de la Federación Médica provincial; y agrega que cuando se presentó ante esta última en procura de un contrato que permitiera utilizar los servicios de los médicos federados, la entidad se negó a ello.



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Aclara que en la provincia de Buenos Aires cada médico local que desea ejercer su profesión atendiendo pacientes del sistema de obras sociales, debe necesariamente asociarse al círculo médico de la ciudad que se trate y por esa vía federarse en la entidad denunciada; y puntualiza que al solicitar su incorporación a la entidad que agrupa a los profesionales médicos, el interesado debe comprometerse a no contratar directamente con ninguna asociación que opere en el ramo de la salud. De esa forma los médicos de la provincia sólo atienden los pacientes de las instituciones que han contratado con los círculos locales o con la federación provincial.

Finaliza consignando que de hecho la casi totalidad de los médicos provinciales están adheridos a la denunciada lo mismo que han optado por renunciar a la contratación directa con entidades de obra social, mutualidades y empresas de seguro médico prepago. Estima que al amparo de dicha situación la Federación Médica acaba de ingresar al mercado mediante la creación de FEMEBA SALUD, denominación bajo la cual se constituyó un servicio de atención similar al de la denunciante; y supone que por esta misma razón se ha negado a contratar, ya que de este modo trasladará la posición dominante que tiene en el ramo de la atención a obras sociales al sector de la población provincial que constituye la demanda potencial de las empresas que venden seguros médicos.

II. La FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES se presenta a fs. 55/61 con las explicaciones que autoriza el artículo 20 de la Ley 22.262, oportunidad en la que acompaña un ejemplar de sus estatutos (fs. 34/45), los instrumentos que acreditan la personería de los firmantes ( fs. 47/51) y dos fichas de registro de los médicos asociados, una rosa para la atención de obras sociales, mutualidades y entidades de seguro o similares (fs. 53) y una azul que documenta la declaración jurada de opción entre la atención de este tipo de entidades y la renuncia a ellas para desempeñar cargos de médico directo (fs. 54).

Este escrito empieza describiendo el trabajo de la entidad y enfatiza su sentido solidario. Señala que la Federación nuclea sin fin de lucro en segundo grado a ciento trece círculos médicos que actúan en primer grado en cada uno de los partidos municipales de la provincia, los que a su vez están constituidos por los médicos que residen en el lugar. Explica que tanto los círculos como la propia Federación concluyen contratos con entes de obra social y mutuales, correspondiendo contratar a los primeros en caso de tratarse de servicios circunscriptos a una localidad determinada y a la Federación cuando se abarca a más de un partido provincial. Agrega que la prestación de estos servicios está a cargo de los médicos asociados, para lo cual se elaboran listas de profesionales que han suscripto las dos fi-

ley  
es



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

chas que se agregaron a fs. 53 y 54.

Sostiene que estas fichas implantan un sistema justo que permite la libre elección del médico por su paciente al tiempo que impide la distribución egoísta del trabajo. Y dice que ello se consigue merced a los compromisos contraídos por el médico, que mediante la ficha rosa se obliga a respetar la ética médica y mediante la ficha azul debe optar entre los contratos de FEMEBA y el cargo que eventualmente tuviere en una obra social. Aclara además que esta última ficha también impide a los médicos aceptar ser incluidos en sistemas de prepagos comerciales.

Alega que los médicos suscriben dichas fichas en forma voluntaria y que la Federación condiciona de ese modo el acceso a los trabajos que representan sus contratos, pero que no interviene en las prestaciones médicas que se desenvuelven al margen de los mismos. Agrega que existen obras sociales y mutualidades que no han suscripto convenio con la entidad, al par que defiende la opción impuesta al médico como parte del sistema que se ha implementado. Y argumenta que la vigencia del principio de solidaridad que lo origina torna incompatible que un médico participe de la fuente de trabajo común mientras mantiene otra propia que compite y deteriora al sistema mencionado.

Acto seguido destaca que los médicos están en libertad de asociarse o no a los respectivos círculos locales, y que si un médico desea trabajar en el sistema de la ley de obras sociales N° 22.269 al margen de la Federación y de los círculos puede hacerlo con sólo inscribirse directamente en el registro del Instituto Nacional de Obras Sociales o vincularse con una de las entidades profesionales reconocidas como prestadoras de servicios de esta índole. Mas señala que no se admiten prestaciones originadas en contratos de la Federación por parte de médicos que simultáneamente tienen cargos de dependencia directa con las entidades contratantes porque ello crearía una doble relación de los profesionales con dichas entidades. En suma niega que esta actitud constituya una práctica monopólica y replica que mientras la Federación procura favorecer al médico y no tiene fin de lucro, empresas como la denunciante intermedian entre el paciente y el médico con el propósito de obtener una utilidad.

Concluye argumentando que la mera existencia de empresas como la que planteó la cuestión demuestra que hay médicos que pueden trabajar en ese sistema, y dado que la Federación es una sociedad civil y no una entidad gremial es prestadora y no prestataria de servicios en los términos del artículo 48 de la Ley 22.269.

ley 22.269  
cd



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

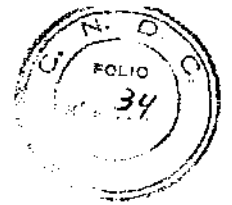
Esta presentación se complementa con otra posterior de fs. 69/74 donde la Federación Médica vuelve sobre el particular para señalar que el presidente de STAFF MEDICO Sociedad Anónima que compareció como denunciante es miembro del Círculo Médico de General Rodríguez, condición en la que trabajó desde 1973 por el sistema de la Federación sin que nadie le impidiera hacerlo.

III. Para la instrucción sumarial se dispusieron diversas medidas de prueba que apuntaron a los testimonios de los representantes de empresas de servicio médico prepago cuyas declaraciones obran a fs. 116, 117, 118, 119/120 y 121/123 como así también a la incorporación de los informes del Instituto Nacional de Obras Sociales de fs. 83/101, 104/105 y 181/211 y de la propia entidad denunciada agregados a fs. 125/175. El Instituto mencionado suministró la lista de entidades de obra social que operan en la provincia de Buenos Aires (fs. 83/100) y una nómina de empresas y centros que operan según el sistema denominado prepago (fs. 104 y 105), un modelo de contrato de los que se suscriben entre FEMEBA y la obra social que se trate (fs. 181/186) y otro específico suscripto con el Sindicato Unido de Portuarios Argentinos (fs. 196/201), junto con otros antecedentes vinculados con el tema (ver fs. 187, 188/189, 190/195, 202, 203/207 y 208). Por su parte la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES aportó una lista de obras sociales (fs. 125) y de entidades de prepago y seguro (fs. 126), así como también copias de sus asambleas extraordinarias de Avellaneda del 21 de febrero de 1960 (fs. 127/135), Pehuajó del 19 de diciembre de 1965 (fs. 136/145), Bragado del 29 de setiembre de 1968 (fs. 146/156) y Olavarría del 7 de junio de 1969 (fs. 157/174).

Concluida la investigación, la Federación Médica contesta el traslado conferido en virtud de lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 22.262 mediante su escrito de fs. 217/221. En esta ocasión cuestiona los informes suministrados por el Instituto Nacional de Obras Sociales por considerarlos parciales e insiste en la falta de sustento de la denuncia. Sostiene que de la prueba testimonial recogida en el expediente se desprende que las empresas de prepago no han sufrido inconveniente que les impida contratar con médicos sus prestaciones; y hace referencia a la cantidad de entes de obra social que funcionan sin contrato con la Federación y sin problemas de ninguna naturaleza.

IV. Desde la providencia de fs. 226 este expediente quedó en condiciones de ser resuelto, para lo cual debe emitirse el dictamen que manda el artículo 23 recién mencionado. Y a dicho fin es preciso circunscribir primero el ámbito donde se suscita la cuestión denunciada, definiendo el mer

leg  
el 7



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

cado que ha sido implicado en este caso de entre los distintos modos de asistencia médica que existen para la comunidad radicada en la provincia de Buenos Aires. Esto en atención a que la demanda potencial del servicio organizado por STAFF MEDICO Sociedad Anónima no la constituye la totalidad de la población de dicha provincia, que en importante medida encuentra protección médica merced a programas de seguridad social ideados con ese fin.

El primero de estos programas que queda excluido de los puntos a analizar lo constituye la atención médica que en forma gratuita o parcialmente gratuita presta el propio Estado a través de sus instalaciones hospitalarias, sean nacionales, provinciales o municipales; dichos hospitales cumplen una importante función asistencial para con los sectores de menores recursos. Junto a esta modalidad existe otra de destacable trascendencia que se organiza a partir de la ley de obras sociales; así se instaura un sistema de aportes obligatorios en cuya virtud el sector de la población que se encuentra en relación de dependencia, obtiene cobertura médico-asistencial mediante la contribución de una parte proporcional del salario, que se descuenta por el empleador y se ingresa al sistema que forman las obras sociales constituidas para este fin. Y un régimen similar a este último es el de las instituciones con fines solidarios, como es el caso de las mutuales, que también organizan servicios de asistencia médica financiados con los aportes de los socios.

Pero existe además otro sector de la comunidad que ni carece de recursos para recurrir al sistema hospitalario ni se encuentra comprendido por las demás organizaciones recién mencionadas, que hace uso de los medios de asistencia tradicional; es decir contrata su médico y abona los honorarios correspondientes. Dicho sector, que puede a su vez incrementarse con aquellos que aportan a otro de los sistemas descriptos y que voluntariamente desean aumentar su cobertura, es el que constituye la demanda potencial de las empresas de medicina prepaga. Estas últimas ofrecen al usuario una modalidad de seguro, por la cual mediante el pago de una cuota mensual se cubren contra determinado tipo de riesgos.

La empresa denunciante opera entre las demás que componen la oferta de este tipo de servicio. De manera que la cuestión que ella trae a los autos deja fuera tanto por supuesto los sistemas de medicina organizados por el Estado, como los que se han formado al amparo de la ley de obras sociales. Esta denuncia tiene que ver con su decisión de organizar servicios en un ámbito territorial determinado, y con la circunstancia de haberse visto impedida de hacerlo al no conseguir profesionales de medicina dispuestos a brindar atención a sus asociados.

*ley*  
*es*



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Las aclaraciones anteriores circunscriben la materia que debe ser objeto de tratamiento en este dictamen, la cual excluye, expresamente, todo lo relativo al sistema de obras sociales vigente que no se habrá de considerar. Pero todavía es preciso limitar el objeto a un ámbito territorial específico, que no es otro que aquel donde trató de instalarse la empresa denunciante. A este respecto cabe señalar que dicha firma dice haber procurado ampliar su campo de actividad hasta los partidos de la provincia de Buenos Aires que menciona a fs. 30. Este enfoque geográfico permite una distinción preliminar que diferencie dos regiones claramente identificables dentro de la misma provincia. Existe por un lado la región conformada por los partidos del denominado conurbano, es decir las localidades que se encuentran a menos de 50 kilómetros de la Capital Federal; en dicha región se observa activa participación de las empresas que operan por el sistema prepago, mientras que en los partidos más alejados, que a estos efectos conforman una región diferente, dicha participación es prácticamente nula, excepción hecha de contados núcleos urbanos importantes como lo son las ciudades de La Plata y Mar del Plata (ver los testimonios de los representantes de entidades de este tipo que fueron oídos a fs. 116, 117, 118, 119 y 121).

Concretamente las localidades mencionadas por el denunciante a fs. 30 son las de San Nicolás, Chacabuco, Junín, General Belgrano, General Paz, Ranchos, Coronel Vidal, Coronel Suárez, 9 de Julio, Saladillo, Magdalena, Villa Mazza y General Pirán. Todas estas ciudades se encuentran fuera del ámbito de acción de las empresas que han declarado en autos, las que concentran su actividad en esta Capital Federal y las zonas aledañas donde residen sus asociados. La realidad indica entonces que los sistemas de medicina prepaga, que cuentan con un número considerable de asociados y de médicos en esta Capital y su área de influencia, no se han desarrollado en otras localidades del interior de la provincia de Buenos Aires.

V. En síntesis corresponde analizar los hechos en cuya virtud STAFF MEDICO Sociedad Anónima encuentra obstáculos para ofrecer su sistema en el mercado indicado. Y con esa idea hay que detenerse en la intervención que le cabe a la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, como entidad que agrupa a los profesionales médicos que son quienes tienen a su cargo la atención directa de los pacientes. Esa intervención puede estudiarse desde dos puntos de vista.

En primer lugar debe considerarse fuera de toda discusión el hecho de que la entidad ocupa sitio de predominio en la prestación de servicios médicos en la provincia repetidamente mencionada. Ya se aclaró que este dictamen no ha de considerar los aspectos que se vinculan con el sistema

ley  
es



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

#### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

de obras sociales, pero tiene sí relevancia para el caso destacar que dicho predominio viene dado por la cantidad de relaciones contractuales que FEMEBA mantiene con entidades de este tipo; la propia Federación admite que está vinculada por contratos de servicios con 131 obras sociales y 9 entidades de coseguro (fs. 125/126 y 175), de lo cual se sigue que sus médicos asociados atienden el amplio espectro que ellas representan en cantidad de personas amparadas por la cobertura. La importancia del número de contratos se advierte de la mera comparación entre aquella cantidad de 131 obras sociales y la lista de entidades existentes en la provincia según el informe del Instituto Nacional de Obras Sociales agregado a fs. 83/100.

En segundo lugar hay que tener en cuenta que el sistema ideado por FEMEBA para suministrar asistencia a los pacientes de las entidades con que contrata cuenta con los servicios profesionales de la totalidad de sus médicos adheridos, suscriptores de las tarjetas de fs. 53 y 54. La Federación explica que funciona como asociación civil y actúa en segundo grado, abarcando todo el territorio provincial en íntima relación con los círculos médicos locales; y que éstos operan como entidades de primer grado en cada uno de los partidos que forman la división política de la provincia, agrupando a los médicos que trabajan instalados en cada localidad. Ahora bien, el médico que ejerce su profesión en una ciudad cualquiera tendrá que decidir por cierto si se incorpora al círculo del lugar, donde se reúnen los demás colegas que comparten la misma profesión. En el acto de incorporarse debe suscribir la ficha azul de fs. 54 lo cual lo obliga a asumir un compromiso pues el texto impreso le ofrece una de dos alternativas al decir: "... OPTO EXPRESAMENTE por el sistema de libre elección adoptado por la Federación Médica en los convenios suscriptos con Obras Sociales, Sindicales, Mutualidades o similares y Entes de Seguros, RENUNCIANDO a mi cargo de médico directo en..."; o a la inversa: "OPTO EXPRESAMENTE por mi cargo de médico directo de .... y por tal, RENUNCIO a participar del sistema de libre elección del médico que priva en los contratos celebrados por la Federación Médica o sus Filiales..." (la mayúscula figura así en el original).

De manera que el profesional se encuentra, en el mismo acto de su incorporación al círculo, en la necesidad de decidir su modalidad de trabajo futura; y ello lo hace a partir de dos textos que o lo incorporan a la masa de pacientes asociados a las obras sociales vinculadas con FEMEBA o lo colocan en la necesidad de conseguir una ocupación remunerada y estable en alguna otra entidad que actúe en el campo de la salud. Por supuesto que en cualquiera de los dos casos conservará su libertad para atender privadamente al sector de población carente de cobertura que pueda solicitar sus servicios profesionales; y por supuesto también que al buscar trabajo, en

ly  
es



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

la última alternativa citada, deberá lograrlo de entre las entidades que no tengan contrato con FEMEBA, puesto que en tal caso a éstas no les será preciso incorporar médicos en relación de dependencia por contar con los servicios de aquellos otros profesionales que siguieron la primer alternativa mencionada (véase sobre esto las cláusulas de exclusividad insertas en el Modelo de Contrato tipo a fs. 182 y en el Contrato con SUPA a fs. 196 vta.).

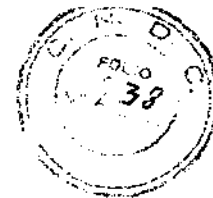
Más adelante va a ser necesario precisar el sentido de la opción, pues él no surge claro de un texto demasiado ambiguo como el transcrito y más bien se encuentra en decisiones asamblearias de la Federación. Pero parece obvio que frente a la opción cualquier profesional que ejerza libremente la medicina se inclinará por la primer alternativa indicada, ya que ella le sugiere una ampliación significativa de sus posibilidades de trabajo.

De lo expuesto surge el predominio que se atribuye a la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, por cuanto la concentración de entidades de obra social en su sistema asistencial le permite concentrar también su poder sobre los médicos individualmente considerados. De otra forma no se explica el fracaso de STAFF MEDICO en sus intentos de conseguir profesionales que le permitieran concretar servicios en las ciudades que indica, como tampoco el hecho de que empresas que han logrado notorio desarrollo en esta Capital Federal y su zona de influencia no hayan extendido sus actividades al interior de la provincia. Del mismo modo tampoco queda clara la razón por la cual las entidades de obra social parecen haber preferido adherir al contrato tipo que obra a fs. 181 antes que organizar sus propios servicios o de algún modo hacer pesar la importancia económica que refleja el número de sus asociados.

La posición asumida por la Federación frente a este fenómeno está documentada en sus asambleas de Pehuajó y Olavarría (ver fs. 136/145 y 157/174), por cuanto en dichas ocasiones, reunidos los representantes de 31 y 34 círculos médicos respectivamente, se decidió descalificar el sistema de medicina prepaga que han adoptado empresas como la denunciante de autos. En Pehuajó se dispuso: "Declarar que la asistencia médica por el sistema de prepago, que no respeta el sistema de libre elección del médico, a ranceles mínimos y convenios de las entidades médicas gremiales representativas, está en violación de los principios ético-gremiales que han sustentado anteriores asambleas de la Federación Médica; y que por tanto, los médicos están inhibidos de colaborar, participar o trabajar en organizaciones de este tipo..." (ver fs. 143). Por su parte en la reunión de Olavarría los delegados gremiales fijaron condiciones para la admisión de este

ley  
es





## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

#### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

tipo de entidades prepagas, atribuyendo a la Federación o el derecho exclusivo de organizarlas o la autoridad para controlarlas en forma directa y permanente, incluyendo la potestad de aprobar previamente sus estatutos; acto seguido se decide que toda entidad existente o futura que no se ajuste a las normas aprobadas por la asamblea se coloca al margen de los principios gremiales y atenta contra los "legítimos intereses de los médicos de la provincia de Buenos Aires", consignando que cada círculo sancionará a los profesionales que las integren. Ambas asambleas tienen alguna consecuencia con su antecedente inmediato, la reunión de Avellaneda documentada a fs. 127/135; esta última constituye el respaldo ostensible de la ficha de fs. 54, toda vez que la opción que allí se ejerce parece ser el acto concreto de ejecución de la decisión general que consigna que "en los convenios a firmar se solamente figurarán los médicos que opten por la libre elección" (ver fs. 134). Durante la antes citada reunión de Olavarría se ratificó esta última decisión, precisando incluso su alcance cuando se fijan fechas máximas para que los médicos en "transgresión gremial" renuncien a sus cargos directos (ver fs. 171).

Toda esta elaboración que ha ido armando la Federación en sucesivas reuniones de círculos dice perseguir la vigencia del principio de la "libre elección", el cual ha sido formulado como un valor que consiste en preservar la libertad de elección del médico por el paciente y de éste por aquél. La libertad de elección de su médico por el paciente que contiene el concepto no hace más que reconocer un derecho propio del individuo que no niega ninguna de las leyes, regímenes o mecanismos que hoy existen en el campo de la salud. Lo que llama la atención es la secuencia progresiva que ha seguido la aplicación práctica del principio, que si sirvió primero para consagrar una interpretación del régimen de obras sociales se utilizó después para descalificar los sistemas de medicina prepaga, cuya legitimidad no sería cuestionable. A lo que puede todavía agregarse la circunstancia de que esas consecuencias atribuidas al principio se aprueban durante reuniones asamblearias que, pese a que invocan facultades estatutarias para obligar a todos los médicos agremiados, se realizan con la presencia de un número escasamente representativo de círculos federados.

Lo cierto es que a partir de la decisión que impone la opción -que obliga a elegir entre la relación de dependencia con una obra social y el derecho a integrar las listas de la Federación para atender sus contratos-, se llega a una consecuencia exagerada que no guarda relación con su causa de origen; es claro que el argumento que la presunta responsable trae en defensa de esta decisión no sirve para explicar la prohibición de contratar libremente con otras entidades, como serían las obras sociales que

ley  
es 7



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

no están relacionadas con la Federación y las propias empresas de medicina prepaga. Bien vista esta prohibición termina siendo francamente excesiva y hasta constituye una limitación no legal a la libertad de contratación y trabajo, aunque curiosamente sus firmes términos originarios fueron suavizados después, en la reunión de Olavarría, cuando se aprobó una excepción bajo cuyo amparo la Federación parece haber creado un sistema de medicina prepaga idéntico al de la denunciante.

VI. De las consideraciones expuestas en el apartado anterior se extraen dos conclusiones que tienen gran utilidad a los fines de este dictamen. En primer término está documentada la posición de dominio que ejerce la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES en la prestación de servicios de salud, posición que tiene doble manifestación práctica ya que influye sobre los dos términos que integran este tipo de intercambio.- La entidad agremia a los profesionales a cuyo cargo está la atención de las prestaciones que se abonan a través de las obras sociales, y en dicho carácter ha suscripto numerosos contratos con éstas. De modo que en la realidad, por el peso de tales acuerdos concebidos entre quien representa a los médicos y quienes por su parte representan a los pacientes, finalmente ha adquirido la posición de dominio que se le atribuye en los términos del artículo 2° de la Ley 22.262. El hecho de que la entidad denunciada decida en la realidad el volumen de prestaciones que suponen los 140 contratos que ha formalizado, la convierte virtualmente en la mayor fuente de trabajo para los médicos del territorio considerado. Y la circunstancia de que la Federación gobierne ese importante sector de la demanda de prestaciones le confiere a su vez el mismo dominio sobre la oferta, por cuanto para los médicos se vuelve importante alcanzar este volumen potencial de trabajo incorporándose a las listas que la Federación confecciona para este fin. Todo lo cual permite concluir afirmando la posición de dominio señalada, sin que ello se invalide por la circunstancia de que dicho poder no sea absoluto; a este respecto vale citar el criterio sustentado por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico, que señaló que dicha posición "no tiene necesariamente que derivar de un dominio absoluto que permita a la empresa que la mantenga el eliminar todo por parte de sus compañeros económicos, pero es suficiente que sea necesariamente fuerte, como un todo para asegurar a dichas empresas, es decir a la que domina el mercado, una completa independencia de conducta" (ver Sala II, in re "COOPERATIVA POPULAR DE ELECTRICIDAD DE SANTA ROSA LTDA.", registrado al n° 136 f° 196 de 1982), fuera del apoyo concreto que suministra el informe elaborado por el Instituto Nacional de Obras Sociales que fue incorporado a fs. 209/211.

La segunda conclusión lleva a sostener que la Federación abusó de dicho poder de dominio tanto cuando obligó a los médicos federados

*ley*  
*es*



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

a no contratar directamente con entidades como la denunciante, como cuando valiéndose de dicha prohibición se negó a contratar servicios con ella (ver fs. 7). De hecho su posición de dominio le ha servido para otorgar alcance excesivo a la ficha de fs. 54; y merced a este procedimiento termina siendo la única entidad capaz de organizar servicios médicos efectivos en la región aquí considerada, con el agregado de que, siendo la única, también se niega a contratar dichos servicios en forma directa. En último término por la suma de ambos factores la Federación impide el acceso de empresas de medicina prepaga dentro de todo el territorio donde ejerce efectivamente su dominio.

El argumento que la presunta responsable trae en su defensa, cuando sostiene que el fin de lucro de la sociedad denunciante justifica su exclusión, no tiene ningún valor exculpante. Dicha afirmación confunde conceptos y supone desconocer la realidad fáctica y jurídica, ya que es obvio que el objeto comercial de dicha empresa no la inhabilita para hacer lo que hace. Esta última cobra a sus asociados el servicio que ofrece y paga a los médicos prestadores del trabajo que ellos realizan, asumiendo el riesgo empresario a cambio de una utilidad; la propia Federación admite por su parte que cobra a los médicos adheridos un porcentaje de su retribución como contraprestación por el servicio que suministra (ver su escrito a fs. 58 vta. y el informe del Instituto Nacional de Obras Sociales a fs. 210), de forma que este pago no es en esencia distinto del que la denunciante percibe de sus asociados. Lo cierto y concluyente es que ambas intermediaciones mantienen el principio tradicional que admite que el médico ejerce su profesión en forma remunerada y que el paciente paga la atención que de él recibe; sin desconocer para nada la alta finalidad social de la medicina y la seguridad que se traduce en la existencia de todos estos sistemas de atención, la misma existencia de agremiación profesional para defender los intereses de los médicos indica que la práctica médica no puede equipararse con el ascetismo.

De manera entonces que se ha configurado un abuso de posición de dominio que no se justifica con las explicaciones dadas por la presunta responsable, Y este abuso es constitutivo de la infracción que prevé el artículo 1º de la Ley 22.262 ya que tiene indudable potencialidad para afectar el interés económico general. Se ha señalado repetidamente que este interés se identifica con el mejor funcionamiento de los mercados, por lo cual los actos que lo traban e impiden irrazonablemente la competencia tienen entidad para afectarlo cuando, como en el caso, excluyen toda posibilidad a los competidores actuales o futuros; por virtud de los actos analizados los médicos ven limitadas sus posibilidades de trabajo y los pa-

ley  
el 7



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

cientes restringidas sus alternativas para contratar el servicio que prefieran de entre todas las modalidades existentes. El principio de la libre elección terminaría de lo contrario francamente afectado, pues al mirarlo desde el punto de vista del médico y del paciente individualmente considerados no puede menos que reconocerse que ambos tienen derecho de dar y recibir servicios aprovechando la posibilidad que prefieran de entre todas las que ofrezca el mercado.

El principio recogido por el artículo 1º de la Ley 22.262 se aplica a cualquier intercambio de bienes y servicios sin distinción alguna, tal como surge del sentido literal del texto. Sostener lo contrario significa confundir el concepto de mercado, como ámbito donde se realiza dicho intercambio, con el distinto de actividad mercantil que más restringidamente sólo alcanza al intercambio que persigue el lucro. En este caso en particular se trata del intercambio de un servicio de salud entre médico y paciente, servicio que se presta en forma remunerada con independencia de quién pague o cobre en definitiva según la modalidad adoptada; y dicha remuneración es el precio que consiste en el valor de intercambio (ver el dictamen de esta Comisión Nacional en Exp. 109.419/81 "COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA de oficio c/COLEGIO OFICIAL DE FARMACEUTICOS Y BIOQUIMICOS DE LA CAPITAL FEDERAL", del 27/4/82).

VII. Es decir entonces que el análisis del caso que se debe dictaminar lleva a afirmar la existencia de abuso de posición de dominio con perjuicio para el interés económico general por parte de la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, cuya responsable autoría sobre la infracción no ha sido negada ni cuestionada en autos. Esta conducta típica, anti-jurídica y culpable debe ser sancionada de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 22.262, para lo cual han de consultarse las pautas mensurativas de los artículos 40 y 41 del Código Penal. Por las características que ofrece la cuestión, corresponde dictar orden de cese en los términos del inciso b) del referido artículo 26, para que en lo sucesivo la sancionada ponga fin a la prohibición que pesa sobre los médicos federados de contratar directamente con entidades de medicina prepaga; actitud que obligará a no interpretar extensivamente el compromiso que se impone al médico que suscribe la opción que documenta la ficha de fs. 54 y que impide el trabajo simultáneo en relación de dependencia para una obra social y a través de los contratos concluidos con la Federación. Y a dicha medida se propone agregar la sanción que autoriza el inciso c), considerándose suficientemente individualizadora una multa de cien millones de pesos.

La primer alternativa permitirá corregir los efectos pernicio

ley 112  
es 7



*Ministerio de Economía*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

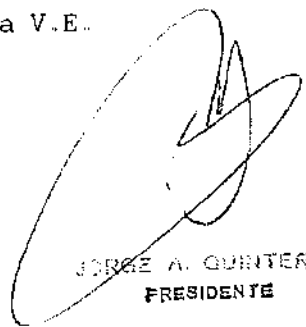
...sos que se han comprobado en la actual realidad del mercado; y la segunda ser  
virá para retribuir los actos ya configurados y concluidos en el pasado.

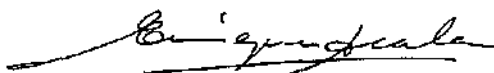
VIII. Por las consideraciones expuestas, esta Comisión Nacional acon  
seja:


1º.- Se imponga a la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUE-  
NOS AIRES la sanción de CIEN MILLONES DE PESOS (\$100.000.000.-) de multa por  
haber abusado de la posición de dominio que ejerce en el mercado de servicios  
de salud, al haber prohibido a los médicos federados la posibilidad de concre  
tar contratos directos de prestación de servicios médicos con las empresas de  
medicina prepaga y haberse negado a contratar los propios servicios con la so  
ciedad denunciante (artículos 1º, 2º y 26 inciso c) de la Ley 22.262); y


2º.- Se dicte orden de cese a la misma FEDERACION MEDICA DE LA  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES, para que en el futuro ponga fin a la prohibición  
que pesa sobre los médicos federados que les impide contratar con entidades  
de medicina prepaga, absteniéndose de interpretar extensivamente el compromi-  
so de no trabajar simultáneamente en relación de dependencia con una obra so-  
cial y a través de los contratos concluidos con la Federación. (artículos 1º,  
2º y 26 inc. b) de la Ley 22.262).

Dios guarde a V.E.

  
JORGE A. QUINTEROS  
PRESIDENTE

  
ENRIQUE SCALA  
VOGAL

  
CARLOS ...  
VOGAL

  
FERNANDO ...  
VOGAL



(C 15)

242

101

Ministerio de Economía  
Secretaría de Comercio

23

BUENOS AIRES, 10 MAY 1983

VISTO el expediente N° 401.663/81 (ex-MCEIM), tramitado por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia con motivo de la denuncia formulada por STAFF MEDICO Sociedad Anónima contra la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES por presunta infracción a la Ley 22.262, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el escrito promotor de fs. 1/3, los antecedentes de fs. 5/8, la ratificación de fs. 16 y los agregados de fs. 17/30, la denunciante destaca los inconvenientes sufridos en la Provincia de Buenos Aires que le han impedido ampliar sus servicios en diversas localidades de dicha Provincia. Expresa que ello es consecuencia de que ni los médicos del lugar ni los correspondientes círculos o sanatorios aceptaron incorporarse a la empresa, pues todo indica que la única forma de conseguir su concurso era a través de la Federación Médica denunciada y que cuando le propuso a ésta celebrar un contrato para obtener sus servicios, la entidad se negó a ello.

Que la empresa promotora en sus presentaciones agrega que, en la Provincia de Buenos Aires, el médico local que desea ejercer su profesión atendiendo a pacientes del sistema de obras sociales, debe necesariamente asociarse al círculo médico respectivo y por esta vía federarse en la entidad denunciada, comprometiéndose asimismo a no contratar directamente con ninguna asociación que opere en el ramo de la salud.

Que al amparo de dicha situación la mencionada Federación ha ingresado al mercado mediante la creación de FFMEBA SALUD para prestar servicios similares a los de la denunciante, motivo por el cual supone que se ha negado a contratar con STAFF MEDICO, ya que de este modo evitará la competencia, captando mediante su posición dominante la demanda potencial de las empresas que venden seguros médicos.

Que la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, como presunta responsable de los hechos denunciados, ha tenido las oportunidades procesales que brindan los artículos 20 y 23 de la Ley 22.262 para efectuar los descargos y ofrecer las pruebas que reclamaran las necesidades de su de

Handwritten signature or initials.



*Ministerio de Economía*  
*Secretaría de Comercio*

fensa, y así lo ha hecho a fs. 34/61 y 217/221.

Que a ello cabe añadir la actividad instructora cumplida por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, documentada de fs. 63 a 214 de estos actuados, que culmina con el dictamen de fs. 230/242 en el que por menorizadamente se analizan y evalúan los hechos que reprocha la denuncia.

Que en sus explicaciones, la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES expresa que la suscripción de compromisos por parte de los médicos implanta un sistema justo que permite la libre elección del profesional por parte del paciente y que las fichas respectivas son firmadas en forma voluntaria; que existen entidades de asistencia que no han celebrado contratos con la FEDERACION y que la vigencia del principio de solidaridad torna incompatible la participación del médico en la fuente de trabajo común y en otra que compite y deteriora el sistema.

Que los médicos se encuentran en libertad de asociarse o no a los respectivos círculos locales y de inscribirse directamente en el registro del Instituto Nacional de Obras Sociales, al margen de la FEDERACION. Luego de exponer otros argumentos niega que su actitud constituya una práctica monopólica, afirmando que la entidad procura favorecer al profesional y no persigue un fin de lucro.

Que tal como lo pone de relieve el dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, al examinar las particularidades que ofrece el mercado de prestaciones médicas en la Provincia de Buenos Aires, queda fuera de duda que la entidad denunciada ocupa un sitio de predominio en la prestación de servicios médicos en dicha Provincia; el cual se revela a través de los 140 contratos de prestaciones que ha celebrado con obras sociales y entidades de coseguro y con la disponibilidad de la totalidad de sus médicos afiliados a través de los círculos médicos locales, que operan como entidades gremiales de primer grado.

Que el médico al pretender incorporarse al círculo profesional se ve en la necesidad de decidir su modalidad de trabajo futura: accediendo a la masa de pacientes afiliados a las obras sociales vinculadas con la FEDERACION o conseguir una ocupación remunerada en otra entidad que actúe en el campo de la salud y que no tenga vinculación contractual con a-

*[Firma manuscrita]*



*Ministerio de Economía*

*Secretaría de Comercio*



quella. Es evidente que la concentración de entidades de obra social en su sistema asistencial le permite concentrar también su poder sobre los médicos individualmente considerados.

Que la posición asumida por la FEDERACION surge de asambleas que han descalificado el sistema de medicina prepaga que han adoptado empresas como la denunciante y cuya legitimidad no sería cuestionable.

Que a partir de la decisión que impone la alternativa de elegir entre la relación de dependencia con una obra social y el derecho a integrar las listas de la FEDERACION para atender sus contratos, se llega a una consecuencia exagerada que no guarda relación con su causa de origen y termina siendo excesiva, constituyendo una limitación no legal a la libertad de contratación y de trabajo.

Que tal como se expresa en el dictamen de fs. 230 la posición de dominio que ejerce la FEDERACION tiene doble manifestación práctica ya que influye sobre los dos términos que integran ese tipo de intercambio. El volumen de prestaciones que suponen los 140 contratos que ha formalizado, la convierte virtualmente en la mayor fuente de trabajo para los médicos del territorio considerado. Y la circunstancia de que la FEDERACION gobierne ese importante sector de la demanda, le confiere a su vez el mismo dominio sobre la oferta, sin que ello se invalide por el hecho de que tal poder no sea absoluta

Que el abuso de su poder dominante se habría operado tanto cuando obligó a los médicos federados a no contratar directamente con entidades como la denunciante, como cuando valiéndose de dicha prohibición se negó a contratar servicios con ella. En suma, la FEDERACION impide el acceso de empresas de medicina prepaga dentro del territorio donde ejerce efectivamente su dominio, y este fenómeno puede verificarse en el interior de la Provincia de Buenos Aires; concretamente en aquellas localidades señaladas en la denuncia.

Que el indicado abuso es constitutivo de la infracción que prevé el artículo 1º de la Ley 22.262 ya que tiene indudable potencialidad para afectar el interés económico general, cuya responsable autoría por parte de la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES no ha sido negada ni cuestionada en autos.

Que por lo dicho corresponde sancionar y corregir los actos restrictivos y de abuso de posición de dominio en que ha incurrido la entidad





Ministerio de Economía  
Secretaría de Comercio

ES COPIA



denunciada, de acuerdo a los términos del dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, a cuyos fundamentos se remite la presente -- por razones de brevedad, y de conformidad con los artículos 1º, 2º, 26 y 45 de la Ley 22.262.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO

RESUELVE:

ARTICULO 1º.- Imponer a la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES la sanción de CIENTO MILLONES DE PESOS (\$100.000.000) de multa por la responsabilidad que le cabe en el abuso de posición de dominio en el mercado de prestaciones médicas de la Provincia de Buenos Aires, (artículos 1º, 2º, 26 inciso c, 43 y 45 de la Ley 22.262, con la actualización prevista en el artículo 3º inciso b del Decreto 917 del 7 de agosto de 1981).

ARTICULO 2º.- Ordenar el cese a la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, para que en el futuro ponga fin a la prohibición que pesa sobre los médicos federados que les impide contratar con entidades de medicina prepaga, absteniéndose de interpretar extensivamente el compromiso de no trabajar simultáneamente en relación de dependencia con una obra social y a través de los contratos concluidos con la FEDERACION, (artículos 1º, 2º y 26 inciso b de la Ley 22.262).

ARTICULO 3º.- Vuelva a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia para la prosecución del trámite.

ARTICULO 4º.- Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCION N°: 101

  
ALBERTO N. NOGUERA  
SECRETARIO DE COMERCIO

