

95



MFN 215

Expediente N° 25.159/85

585

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

BUENOS AIRES,

6 NOV 1987

SEÑOR SECRETARIO:

I. A fs. 126/137 el representante legal de la ASOCIACION DE CLINICAS SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA formalizó denuncia contra la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA y el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (INSS JP), por la realización de un convenio con una cláusula de exclusividad que presuntamente limitaría y restringiría la competencia en el mercado de prestaciones médicas, en colisión con los principios que tutela el artículo 1° de la Ley 22.262. Dicha presentación, que fue acompañada de los instrumentos a gregados a fs. 1/125 quedó ratificada a fs. 144.

En su escrito promotor la entidad denunciante señala que celebra contratos de atención médico-sanatorial con obras sociales y mutualidades respetando el principio de libre elección y sin cláusulas de exclusividad. Por el contrario el INSSJP formalizó un convenio con la Federación que incluyó una cláusula de exclusividad a favor de dicha entidad, la cual presentó inicialmente una extensa lista de prestadores que incluía prácticamente a todos los sanatorios de la ciudad e integrada también por los asociados a la denunciante. Pero por los procedimientos de la Federación esa lista se fue reduciendo y a la fecha de la denuncia diez y siete establecimientos asistenciales habían sido excluidos del Registro de Prestadores de Córdoba. A grega que tales decisiones comportan el abuso de una posición dominante. Más adelante señala que el Colegio Médico de la ciudad de Córdoba, vinculado a la Federación, emplazó a los sanatorios afiliados a la Asociación para que renunciaran a su condición de socios de la misma bajo apercibimiento de separarlos de sus listados de prestadores, amenaza que se concretó en los hechos, con evidente perjuicio para los beneficiarios del INSSJP al verse limitadas las prestaciones asistenciales. En apoyo de sus dichos acompaña una serie de antecedentes incorporados a este legajo como folios 1/125.

Posteriormente, al ratificar la denuncia, el titular de la A SOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, Gustavo CIARAVINO, a fs. 144 hace entrega de un ejemplar del convenio suscripto entre el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS y la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, que rige las relaciones entre ambas entidades desde octubre de 1979 y de otro celebrado entre la mencionada Federación y un establecimiento médico afi liado a la entidad accionante (fs. 145/166).

J. ed
RE



536

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

II. Por la providencia de fs. 168 se ordena el traslado que manda el artículo 20 de la Ley 22.262 al INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS y a la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA. Con los escritos de fs. 178/181 y 269/282, las presuntas responsables suministran las explicaciones que autoriza la referida norma legal.

El primero de los mencionados señala que el INSSJP es un ente público no estatal destinado a prestar servicios médicos asistenciales para los 3.000.000 de jubilados afiliados a la entidad domiciliados en todo el país. Que por dicha circunstancia se ve obligado a operar básicamente como un ente financiador de servicios, celebrando contrataciones con instituciones y profesionales oficiales y privados. Luego de diversas consideraciones acerca de las modalidades que revisten dichas contrataciones sujetas a las leyes nacionales que cita, recuerda que el artículo 33 de la Ley 22.269 prohíbe la inclusión de cláusulas de exclusividad en las contrataciones y que en ese sentido el argumento esgrimido por el denunciante carece de asidero, como surge de la simple lectura del contrato acompañado por la Asociación de Clínicas al ratificar su denuncia (fs. 145/162). Aclara que no es el INSSJP quien determina las altas y las bajas de los prestadores directos sino la Federación en virtud de mecanismos en los que aquel organismo interviene. Afirma luego que su relación con esa entidad no le impide contratar con quien le parezca; y entiende de asimismo que el INSSJP es un tercero en la cuestión debatida entre la Federación y la denunciante y concluye solicitando se lo excluya del sumario iniciado.

Por su parte la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA en su presentación de fs. 269/282, luego de explicitar la naturaleza, objetivos y funciones de la Federación como asociación civil de segundo grado, señala que a su juicio la misma no realiza actividades comerciales, no comprendiéndole en consecuencia las disposiciones de la Ley 22.262. Afirma luego que la circunstancia de ser el INSSJP un organismo público oficial, sujeto a normas legales específicas y hallarse su actuación por ello convalidada por el Estado, resultaría aplicable el artículo 5° de dicha ley. Agrega más adelante que las prestaciones médicas constituyen un servicio público, de acuerdo a lo previsto por la Ley 22.269 de Obras Sociales.

Sostiene más adelante que los hechos que se le imputan se ven beneficiados por la prescripción por vincularse a un convenio suscrito en el año 1976. Seguidamente la presunta responsable expone en forma puntual sus argumentos adversos al contenido de la denuncia y a cuyo detalle cabe remitirse, refirmando siempre que el contrato suscrito con el INSSJP carece de cláusulas de exclusividad, circunstancia que acredita mediante la remisión de un ejemplar del mismo y sus renovaciones (fs. 198/230). La denunciada puntualiza

J. E.
R.G.



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

en su escrito que el listado de prestadores es abierto a todos los que adhieran expresamente a la modalidad y mecanismos operativos de prestación y que por no avenirse a ello algunos prestadores se autoexcluyeron de esos listados. Por último pide se dicte orden de no innovar y se dé intervención a diversas entidades entre las cuales se hallan los colegios médicos afiliados. En apoyo de sus dichos acompaña diversa documentación, la cual obra incorporada a fs. 173/268.

Mediante la resolución de fs. 327 se dispuso ampliar al COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA el traslado previsto por el artículo 20 de la Ley 22.262, en atención a las diversas constancias obrantes en autos y al propio requerimiento de la Federación. En su responde de fs. 345/346, la indicada entidad gremial manifiesta su adhesión total a lo expresado por la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA y señala que la propia accionante se autoexcluyó del listado de prestadores por resultarle antieconómica la situación.

III. Por la providencia de fs. 284 y las ordenatorias de fs. 350 y 362 se sustanció el sumario, requiriéndose diversa documentación. Del COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA, la resolución de su Comisión Directiva del año 1984 mediante la cual decidió emplazar a diversos sanatorios y clínicas para que optaran por ese Colegio o la Asociación de Clínicas en la canalización de sus facturas y sus fundamentos. Dichos antecedentes lucen a fs. 303/ 304. De la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, se solicitó el listado de las obras sociales y mutuales con las que hubieren celebrado contratos, los respectivos instrumentos y detalle del sistema de facturación utilizado, los cuales obran incorporados a fs.297/298, 305/306 y en los Anexos N° 1 y 2. Del INSSJP, un ejemplar de las comunicaciones recibidas de la Federación; y del Ministerio de Salud Pública el listado de los establecimientos sanatoriales habilitados en la referencia, (ver fs. 313/325 y Anexo N° 3).

Asimismo se solicitó del INSSJP informara si el convenio con la Federación del año 1979 había sido renovado y si se hallaba en vigencia, haciendo saber dicha entidad que se había renovado anualmente en forma automática y que se hallaba vigente en el año 1986 (fs. 360). Con la misma finalidad instructora se tomó declaración testimonial a los titulares de establecimientos dados de baja del listado de prestadores, con los resultados de que dan cuenta las constancias de fs. 352/358.

IV. Conforme tales antecedentes la oferta en el mercado de prestaciones asistenciales de Córdoba se encuentra atendida por numerosos establecimientos médicos privados, paraestatales y estatales (ver anexo N° 3). Por el lado de la demanda, fundamentalmente integrada por la masa de usuarios de

J. Es
R. G.



588

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

aquellos servicios, aparecen numerosas obras sociales y mutuales que la canalizan.

Dentro de ese mercado, en un rol de intermediación, las asociaciones que nuclean a los prestadores de servicios asistenciales, (profesionales médicos y sanatorios) centralizan la facturación, liquidación y pago de las prestaciones de sus asociados y unifican las relaciones contractuales que mantienen con las obras sociales. Ello se ve reflejado en los convenios que celebran a través de diversos sistemas de retribución (capitación, acto médico, etc.). Además puján entre sí para ampliar o mantener su participación en el mercado, según ha podido verse en estos actuados.

Las constancias incorporadas al legajo indican que la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA ha celebrado contratos de atención con más de setenta instituciones de ese tipo (ver anexo 1); mientras la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA ha concertado convenios con una cifra similar de obras sociales (ver anexo 2). Entre estas últimas se encuentra el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (INSSJP), que cuenta con el mayor número de afiliados (alrededor de 350.000 en Córdoba) y cuyo contrato es el que da origen precisamente a estos actuados.

V. Con estas aclaraciones previas es posible encarar ya el análisis del caso, cuyo objeto consiste en opinar acerca de si los hechos denunciados constituyen o no infracción al artículo 1° de la Ley 22.262.

La primer cuestión a considerar en este dictamen es la invocación del artículo 5° de la norma citada que esgrime la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA en el punto II 2) de su peticitorio, para sostener la imposibilidad de analizar su actuación en el caso ya que el acto denunciado se circunscribe al contrato celebrado con el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, cuyas actas están arregladas a la Ley 19.032 por la que fue creado. Por lo tanto su conducta debería considerarse ajena al campo aplicativo del artículo 1° de la Ley 22.262.

El referido artículo 5° está expresamente ligado al artículo 1° de la misma Ley 22.262; y su consecuencia notoria es excluir del ámbito de lo prohibido a los actos que si bien a primera vista parecen contrarios a la norma básica se arreglan a otras normas generales o particulares, o a disposiciones administrativas dictadas en virtud de aquellas (conf. su texto). Pero es un error conceptual sostener que el artículo 5° es aplicable al caso, por el solo hecho de ser la entidad denunciada regulada por la Ley 19.032. "Esa latitud no surge de la norma que expresamente alude a los "actos y conductas" que se atengan a las disposiciones a que ella reenvía. De donde se sigue que

Y es
RG



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

el juicio de adecuación del acto o conducta cuestionada a otra disposición general o particular es justamente, parte inescindible del objeto procesal que debe resolver el organismo que aplica la Ley 22.262" (Véase "JUAN IGNACIO BORCHEX Y OTRO denuncia c/ASOCIACION MUTUAL DE SUPERVISORES FERROVIARIOS", dictamen del 3/8/81).

La segunda cuestión a tener en cuenta radica en la defensa procesal de prescripción invocada a fs. 273 con fundamento en haberse suscripto el convenio con el INSSJP en el año 1976. Las constancias arrimadas al legajo obligan a desechar esa defensa por haberse renovado y mantener vigencia el instrumento contractual (fs. 360).

VI. No existe entonces impedimento alguno para atender la cuestión concretamente denunciada en el legajo. En realidad son dos las cuestiones de fondo que aparecen planteadas en la denuncia y la documentación acompañada: la existencia de un convenio de exclusividad rubricado por el INSSJP con la Federación y la realización de prácticas restrictivas en el mercado de prestaciones sanatorias materializadas por el COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA al imponer a los sanatorios la obligación de desafiliarse de la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA como condición para continuar incorporados al listado de prestadores que mantienen con el INSSJP, (fs. 77, 79/97).

El examen del convenio suscripto entre el INSSJP y la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA que en sendos ejemplares luce a fs. 145/162 y 213/230, reconocido por las partes a fs. 166, 179 y 281 vuelta, permite verificar que dicho instrumento no contiene la mentada cláusula de exclusividad en la que se apoya la denuncia para sostener que existe una concertación entre sus firmantes para desplazar a sus establecimientos del referido mercado. De acuerdo a este análisis, el convenio se ajusta a las previsiones del artículo 33 de la Ley 22.269 de Obras Sociales que prohíbe, justamente, la introducción de cláusulas de exclusividad. La imputación de este aspecto carece de fundamento suficiente al no contar con instrumento que la respalde. Por lo tanto corresponde aceptar las explicaciones suministradas por el INSSJP y la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA.

Distinto es lo que ocurre en el caso de las prácticas concretadas por el COLEGIO MEDICO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA antes referidas. Entre los elementos arrimados adquiere relieve la copia del acta de fecha 14-6-84 de la Comisión Directiva del Colegio Médico obrante a fs. 303 por la que se instrumenta la decisión comentada.

Semejante actitud resulta restrictiva para las posibilidades

Yes
RC



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio Interior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

de competir de las distintas clínicas, que se ven ante la opción de renunciar a la gran clientela que reciben a través del Colegio Médico -incluyendo la sus tancial población comprendida en el contrato con el INSSJP- o de renunciar a las posibilidades que le abren las obras sociales que contratan con la ASOCIA CION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA. Y afecta al interés económico general por el perjuicio que reciben los adhe rentes a las obras sociales que ven, por motivo de esta conducta, restringida su elección en cuanto a la clínica en que prefieren ser atendidos.

Y no es excusa para imponer esta restricción, el hecho de que la Asociación hubiera incrementado unilateralmente los aranceles, como lo in dica el contenido de la mencionada acta del 14-6-84. En este caso hubiera bas tado con no tramitar las facturas por valores más elevados y dejar que el pú blico usuario y las obras sociales fueran quienes decidieran cuál nivel aran celario les resultaba más conveniente, si el del Colegio o el más elevado es tipulado por la Asociación.

Precisamente, a través de este tipo de competencia y de la ma yor posibilidad de elección es que se puede lograr servicios mejores y más ba ratos y no precisamente con conductas como la denunciada que restringen la e lección en el corto plazo y tienden a concentrar los servicios con la consi guiente limitación de la competencia y de los incentivos a mejorar las presta ciones.

VII. En virtud de lo expuesto esta Comisión Nacional aconseja:

1º- Aceptar las explicaciones brindadas por el INSTITUTO NA CIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS y la FEDERACION ME DICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA (artículos 21 y 30 de la Ley 22.262) y

2º- Imponer una MULTA de DIEZ MIL AUSTRALES (A 10.000.-) al CO LEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA por haber restringido la competencia en el mercado de servicios asistenciales de la ciudad de Córdoba, al excluir del listado de prestadores a entidades de servicios asistenciales (artículos 1º y 26 inciso c de la Ley 22.262).

Saludamos a Ud. atentamente.

LIC. ROBERTO DVOSKIN
SECRETARIO

DESARROLLO DEL COMERCIO INTERIOR

Enrique de la...
ENRIQUE DE LA...
VOCA.

R. Guilera
RAUL GUILERA
VOCA.
L. Bonera
L. BONERA
VOCA.



30

Ministerio de Economía
Secretaría de Banca y Finanzas

BUENOS AIRES, 13 ENE 1988

VISTO el Expediente N° 25.159/85 del Registro de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR, tramitado por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, iniciado por denuncia de la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA contra el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, LA FEDERACION MEDICO - GEMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA y el COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA por presunta infracción al artículo 1° de la Ley 22.262, y

CONSIDERANDO:

Que se denuncia la existencia de un convenio suscripto entre las dos primeras entidades mencionadas en el Visto que contiene cláusulas de exclusividad; en cuya virtud, y por acción del COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA, dieciséis sanatorios afiliados a la Asociación han sido eliminados del Registro de prestadores.

Que tal conducta comporta el ejercicio abusivo de una posición dominante, con evidente perjuicio para los usuarios.

Que en autos se realizaron las diligencias encaminadas al esclarecimiento de la conducta denunciada y los presuntos responsables se presentaron a dar explicaciones, negando que el convenio impugnado tuviera cláusulas de exclusividad y que se hubiesen cometido actos contrarios a la libre competencia.

Que las probanzas reunidas en el curso de la instrucción permiten descartar que el convenio firmado entre el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS y LA FEDERACION MEDICO GEMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA contenga una cláusula de exclusividad, por lo que la impugnación carece de fundamento.

Que en consecuencia y respecto de estas entidades corresponde aceptar



30

Ministerio de Economía
Secretaría de Banca y Finanzas

JORGE A. GARCIA DIAZ
JEFE DPTO. DESPACHOS

tar las explicaciones brindadas en su oportunidad, sin perjuicio de señalar que no son viables las defensas procesales invocadas por la FEDERACION MEDICO GEMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, tal como lo señala el dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, al que cabe remitirse por razones de brevedad y que forma parte integrante de la presente resolución.

Que no ocurre lo mismo en el caso de la conducta observada por el COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA, que al imponer a los sanatorios la obligación de desvincularse de la asociación denunciante para poder participar en la atención de los usuarios que atendía aquí, generó limitaciones en la oferta de servicios en el mercado de prestaciones médicas, con violación de los preceptos que tutela el artículo 1° de la Ley 22.262.

Que en consecuencia corresponde imponer las sanciones que se aconsejan de acuerdo a los artículos 1° y 26 inciso c) de la Ley 22.262.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Aceptar las explicaciones brindadas por el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS y LA FEDERACION MEDICO GEMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA (artículos 21 y 30 de la Ley 22.262).

ARTICULO 2°.- Imponer al COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA la multa de DIEZ MIL AUSTRALES (A 10.000.-) por haber restringido el funcionamiento del mercado de servicios médico-asistenciales de la ciudad de Córdoba (artículos 1° y 26 inciso c de la Ley 22.262).

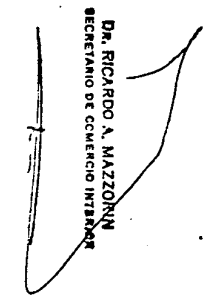
ARTICULO 3°.- Vuelva a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia pa-



*Ministerio de Economía
Secretaría de Comercio Exterior*

ra la prosecución del trámite.
artículo 4°.- Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCION N° **30**


DR. RICARDO A. MAZZONI
SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR


ES COPIA