



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

VICTORIA DIAZ VERA
SECRETARIA LETRADA
COMISION NACIONAL DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Expte N.º S01:0186208/2015 (C.1553) SF/ GG-JL-GZ-GH

DICTAMEN N.º 999

BUENOS AIRES,

SEÑOR SECRETARIO:

Se eleva a su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo Expediente N.º S01:0186208/2015, del Registro del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, caratulado "**LUIS AYESTARAN S/ INFRACCIÓN LEY 25.156 (C. 1553)**".

I. SUJETOS INTERVINIENTES

1. El denunciante es el **CÍRCULO ODONTOLÓGICO DE GENERAL ROCA** (en adelante "COGR" o "EL CÍRCULO", indistintamente).
2. Si bien la denuncia se dirigió contra el Presidente del **INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD (IPROSS)**, Ctdor. Público Nacional Luis AYESTARÁN, esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) enderezó la denuncia contra el IPROSS dándole intervención en legal forma.

II. LA DENUNCIA

3. Conforme manifestó el denunciante, el COGR se desvinculó de la **FEDERACIÓN ODONTOLÓGICA DE RÍO NEGRO** (en adelante "FORN" o "LA FEDERACIÓN", indistintamente) mediante Asamblea General Extraordinaria, el día 15 de abril de 2015.
4. Añadió que el ámbito de incumbencia del COGR no se limitaría a la ciudad de General Roca, sino también a parte de Cipolletti, El Bolsón, Cervantes, Mainque, Ingeniero Huergo, Villa Regina, Valle medio (Choele Choele, Beltrán, Lamarque, etc.), Fernández Oro, Río Colorado, Ingeniero Jacobacci, Allen, San Antonio Oeste, Las Grutas y Chimpay, entre otras, dado que en esas localidades no cuentan con un círculo profesional, por lo que a los fines de prestar servicios a las obras sociales y prepagas que poseen convenio con LA FEDERACIÓN, los odontólogos radicados en ellas se asocian al COGR.
5. Con motivo de la desvinculación de LA FEDERACIÓN, el COGR formalizó contratos con la mayoría de las obras sociales y prepagas, a las que anteriormente les brindaban servicios



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

DR. PATRICIA VICTORIA DANTON
SECRETARÍA EJECUTIVA
COMISIÓN NACIONAL DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

odontológicos a través de la FORN, menos con el IPROSS (conf. fs. 3).

6. Informó, además, que el IPROSS es la única entidad que contrata a través del sistema de "cápita", por ese motivo la petición concreta del CÍRCULO al IPROSS consistió en que la cápita fuera subdividida entre el COGR y la FORN, lo que fue denegado, alegando que el Instituto mantenía contrato en exclusividad con la FORN.
7. Dicha negativa de contratación del servicio odontológico a través del COGR, constituiría, según el denunciante, un "abuso de posición dominante", en perjuicio de los afiliados al IPROSS (casi 70.000 en la provincia de Río Negro) a quienes limitaría el ejercicio del derecho de elección profesional, imponiéndoles la cartilla de profesionales ofrecida por LA FEDERACIÓN.
8. Solicitó, además, una medida cautelar en los términos del art. 35 de la LDC, "...tendiente a lograr el inmediato cese por parte de la Obra Social Provincial, de la conducta violatoria de la ley, haciendo **cesar con carácter urgente, los efectos de la celebración del contrato con el Círculo Odontológico que representamos, y concomitantemente, se proceda a suspender los efectos DE LA POSICIÓN DOMINANTE DEL PRESIDENTE DEL IPROSS...**" (sic; conf. fs. 6; la negrita y la mayúscula corresponden al original).

III. EL PROCEDIMIENTO

9. Con fecha 30 de julio de 2015 ingresó a esta CNDC, la denuncia efectuada por los apoderados del COGR, Dres. Gustavo ESPARZA y Martín Leandro RODRÍGUEZ.
10. Con fecha 1° de octubre de 2015, ratificó la denuncia el representante legal del COGR, el Sr. Claudio Javier ALCOLEAS, en su carácter de Presidente de la institución.
11. Con fecha 20 de noviembre de 2015, el apoderado del IPROSS, Dr. Carlos Alberto PEGA, brindó explicaciones en los términos del art. 29 de la LDC, en legal tiempo y forma.

IV. LAS EXPLICACIONES

12. En primer término, remarcó que el IPROSS suscribió contrato de prestaciones con la FORN, con fecha 1° de abril de 2015, estando incluidos en dicho convenio los profesionales asociados al COGR que aceptó sus términos, conforme surge de la documental obrante a fs. 106/119 (conf. especialmente fs. 116).



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

JUNTA DE ADMINISTRACIÓN DEL
I PROSS
SECRETARÍA DE COMERCIO
COMISIÓN NACIONAL DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

13. La Junta de Administración del IPROSS aprobó con fecha 30 de julio de 2015, mediante Resolución N.º 459/2015, el Convenio Capitado celebrado con la FORN, con vigencia desde el 1º de abril de 2015 y por el término de doce (12) meses.
14. Por lo tanto –continuó argumentando–, los profesionales asociados al COGR, formaban parte del convenio oportunamente suscripto, habiendo quedado fuera del mismo por su propia voluntad cuando decidieron separarse de LA FEDERACIÓN con fecha 15 de abril de 2015, luego de suscripto y de la entrada en vigencia del referido convenio, incumpliendo el compromiso asumido.
15. Luego se refirió al hecho, admitido por el COGR, de que la gran mayoría de obras sociales y servicios de medicina prepaga aceptaron formalizar convenios directos con el COGR, por lo que no se habría concretado ninguna conducta tendiente a “limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado ni ejercido abuso de una posición dominante”, conforme lo prescribe la Ley N.º 25.156.
16. Por último, dejó en claro que el IPROSS es totalmente ajeno a la situación generada por el propio COGR al desvincularse de la FORN, y a las consecuencias que ello le provocó y que ahora son motivo de reproche.

V. ANÁLISIS JURÍDICO ECONÓMICO DE LA CONDUCTA DENUNCIADA

17. Según se desprende de las presentaciones efectuadas por las partes, el mercado relevante afectado por la conducta es el de prestación de servicios odontológicos en la ciudad de General Roca y demás zonas de influencia del COGR, que incluyen las ciudades de Cipolletti, El Bolsón, Cervantes, Mainque, Ingeniero Huergo, Villa Regina, Fernández Oro, Río Colorado, Ingeniero Jacobacci, Allen, San Antonio Oeste, Las Grutas, Chimpay y la zona del Valle Medio.
18. El hecho que motiva la denuncia, es la supuesta negativa injustificada por parte del IPROSS de contratar los servicios de prestaciones odontológicas a través del COGR, compartiendo la “cápita” con la FORN, de la cual el COGR se desvinculó voluntariamente. Esto, en opinión del denunciante, constituiría un abuso de posición dominante por parte del IPROSS.
19. Sentado ello, corresponde, a los fines de determinar la concreción de una conducta de índole anticompetitiva, analizar, en principio, tres aspectos: i) que se trate de actos o



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

DR. MARÍA VICTORIA DIAZ VERA
SECRETARÍA LETRADA
COMISIÓN NACIONAL DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

- conductas relacionados con el intercambio de bienes y servicios; ii) que dichos actos o conductas impliquen una limitación, restricción, falseamiento o distorsión de la competencia, o un abuso de posición dominante; y iii) que de tales circunstancias resulte un perjuicio al interés económico general.
20. Se advierte, con relación al primer aspecto i), que efectivamente el mercado aludido se encuentra relacionado con el intercambio de bienes y servicios.
 21. Con respecto al segundo aspecto a analizar, deben tenerse en consideración las siguientes constancias de autos.
 22. Como admitió el denunciante, la desvinculación del COGR de LA FEDERACIÓN, fue voluntaria por decisión unánime de sus miembros.
 23. Luego de escindirse de LA FEDERACIÓN, el COGR suscribió convenios con la mayoría de las obras sociales y prepagas que mantenían contrato con aquella, salvo con el IPROSS, GALENO ARGENTINA S.A. y SWISS MEDICAL –conf. fs. 3, sexto párrafo y fs. 75–.
 24. En este orden de ideas, es dable destacar que, según consta a fs. 90 del presente expediente, en el mercado de servicios odontológicos de la ciudad de General Roca y demás zonas de influencia del COGR, éste ha celebrado convenios directos con 22 obras sociales y prepagas, entre las que se destacan OSDE, MEDICUS y MEDIFÉ, entre otras, no habiendo suscripto convenio con IPROSS, GALENO y SWISS MEDICAL, ni con entidades afiliadas a la CONFEDERACIÓN ODONTOLÓGICA ARGENTINA (CORA), que no despiertan mayor interés en el COGR conforme lo manifestó su Presidente en la audiencia de ratificación de fs. 75, y cuyo detalle consta también a fs. 90.
 25. De lo expuesto surge que del total de 25 administradoras de fondos para la salud que poseen contrato con LA FEDERACIÓN, 22 suscribieron además contrato directo con el COGR, y sólo 3 se negaron a hacerlo.
 26. Por otra parte, según manifestó el denunciante a fs. 3, el COGR contaba con 124 profesionales asociados. En este sentido, aclaró que muchas localidades no poseen Círculo propio, por lo que muchos odontólogos de esas zonas se asociaron al COGR para así poder prestar servicios a través de LA FEDERACIÓN (conf. fs. 74).
 27. Sin embargo, tras la desvinculación de LA FEDERACIÓN por parte del CÍRCULO, dichos odontólogos de otras localidades solicitaron la baja al COGR, para prestar servicios en forma directa con LA FEDERACIÓN, razón por la que la cantidad de asociados al



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

JUSTINA VICTORIA DIAZ VER
SECRETARÍA EJECUTIVA
COMISIÓN NACIONAL DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

CÍRCULO disminuyó a 65.

28. De lo expuesto se desprende que LA FEDERACIÓN, además de contratar a través de los círculos o colegios profesionales, también contrata a profesionales en forma directa (ese fue el motivo de la desvinculación de 59 asociados al COGR, que contrataron luego en forma directa con la FORN). Asimismo, aún antes de desfederarse, había profesionales que no estaban asociados al COGR que prestaban servicios para las obras sociales y prepagas a través de LA FEDERACIÓN.
29. En virtud de ello, se observa que no ha existido restricción o limitación a la oferta de profesionales odontólogos, ni tampoco restricción o limitación a la demanda; y mucho menos abuso de ninguna índole. Por el contrario, la posibilidad de contratar o no, tanto de las obras sociales/prepagas como de los odontólogos, así como la posibilidad de contratación en forma directa han quedado demostradas en autos y ello resulta relevante al momento de analizar la competencia en el mercado.
30. La negativa por parte del IPROSS de incorporar a los DENUNCIANTES a su padrón de prestadores solo podría analizarse como una conducta exclusoria de naturaleza horizontal por parte de LA FEDERACIÓN, y de naturaleza vertical por parte del IPROSS, tendiente a cerrar el mercado de prestaciones odontológicas de la ciudad de General Roca y demás zonas de influencia del COGR a los DENUNCIANTES u otros terceros prestadores.
31. Sin embargo, la conducta atribuible a LA FEDERACIÓN queda descartada, en la medida en que se ha observado que del total de 25 administradoras de fondos para la salud que poseen contrato con LA FEDERACIÓN, 22 suscribieron además contrato directo con el COGR, por lo que no se encontraría acreditada la exclusión en el referido mercado.
32. Respecto a la conducta exclusoria de naturaleza vertical atribuible al IPROSS, es importante destacar, en primer lugar, que más allá de los convenios prestacionales vigentes, el mismo no se encuentra integrado verticalmente con la actividad de los DENUNCIANTES, por lo que no se encontrarían acreditados los extremos suficientes como para configurar la conducta mencionada.
33. En este sentido, el planteo de abuso de posición dominante por parte del IPROSS es a todas luces inconsistente, en la medida en que no cuenta con ningún incentivo para excluir al COGR que motive la negativa a contratar, pues al no encontrarse integrado verticalmente, lo que resulta más beneficioso para el IPROSS y sus afiliados es la existencia de un entorno competitivo en el mercado aguas arriba de prestaciones

31



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dra. MARÍA VICTORIA DIAZ VERA
SECRETARÍA EJECUTIVA
COMISIÓN NACIONAL DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

odontológicas.

34. Por otra parte, la selección de prestadores o proveedores por parte de cualquier agente económico difícilmente pueda ser considerada una conducta anticompetitiva.
35. No es lógico suponer que quien incurre en la imposición de restricciones, lo haga con el fin de que se reduzca la calidad del servicio que presta o incremente sus costos, siempre considerando un entorno competitivo; más bien lo que buscaría sería establecer una optimización de eficiencias.
36. En el caso de autos, el IPROSS elige discrecionalmente la incorporación de prestadores en función de las necesidades odontológicas de sus afiliados, suscribiendo un contrato de prestación por cápita con LA FEDERACIÓN que le garantiza la cobertura a los mismos.
37. En definitiva, es de esperarse que en la evolución de los diferentes mercados se produzcan altas y bajas de participantes y ello estará relacionado, generalmente, con la búsqueda de mayores eficiencias, y en ciertas circunstancias, con situaciones contractuales particulares que en tanto no tengan incidencia negativa sobre el interés económico general, son ajenas a la competencia de esta Comisión.
38. Con respecto al punto iii), en primer lugar cabe destacar que, no habiéndose acreditado afectación a la competencia, tampoco podría haber un perjuicio al interés económico general.
39. Adicionalmente, de acuerdo a lo manifestado por el denunciante en la audiencia de ratificación obrante a fs. 76, los afiliados al IPROSS, luego del conflicto, siguieron contando con los servicios odontológicos proporcionados por los profesionales asociados a LA FEDERACIÓN. A su vez, los asociados al COGR siguen prestando servicios a los afiliados al IPROSS a través del método de reintegro.
40. Asimismo, el denunciante señaló que el IPROSS le manifestó que cuenta con un contrato con LA FEDERACIÓN por cápita, el cual no será rescindido ya que esta última le sigue garantizando las prestaciones a sus afiliados y no ha habido ninguna queja por parte de los mismos.
41. Cabe concluir, entonces, que no se advierte en la presente denuncia que haya habido una afectación al interés económico general, tal como lo requiere la legislación específica, dado que los afiliados al IPROSS siguieron contando con los servicios de los profesionales asociados a LA FEDERACIÓN, así como de aquellos profesionales asociados al COGR



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. VICTORIA DIAZ VERGARA
SECRETARIA LETRADA
COMISION NACIONAL DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

que han prestado servicios mediante el método de reintegro.

42. Luego de analizada la conducta traída a estudio, esta CNDC considera que los hechos denunciados no constituyen una conducta sancionable, contemplando la ausencia de elementos tipificantes que permitan tener por configurado un acto o conducta de naturaleza anticompetitiva con entidad suficiente para afectar al interés económico general.

43. Atento lo concluido en el presente dictamen, no corresponde expedirse sobre la medida precautoria solicitada.

VI. CONCLUSIÓN

44. Por todo lo expuesto, esta Comisión Nacional concluye que los hechos denunciados son ajenos a la normativa de defensa de la competencia y, por lo tanto, no hallándose encuadrada la conducta denunciada en los supuestos previstos por la Ley N.º 25.156, se aconseja al Sr. SECRETARIO DE COMERCIO, aceptar las explicaciones brindadas por el INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD (IPROSS), desestimar la denuncia formulada en su contra, y ordenar el archivo de las presentes actuaciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de Ley N.º 25.156.

45. Elévese el presente Dictamen al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO, previo paso por la Dirección de Legales de la Secretaría de Comercio del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, para su conocimiento.

LILY FAJAN M. PELLEGRINI
SECRETARIA LETRADA
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA

Dra. CECILIA C. DALLE
VOCAL
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA



República Argentina Poder Ejecutivo Nacional
2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

Hoja Adicional de Firmas
Anexo

Número:

Buenos Aires,

Referencia: EXP-S01:0186208/2015

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 7 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2016.07.26 12:33:06 -03'00'

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR,
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2016.07.26 12:33:05 -03'00'



República Argentina Poder Ejecutivo Nacional
2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

Resolución

Número:

Buenos Aires,

Referencia: EXP-S01:0186208/2015 - ARCHIVO DE ACTUACIONES

VISTO el Expediente N° S01:0186208/2015 del Registro del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, y

CONSIDERANDO:

Que en el expediente citado en el Visto la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado entonces en la órbita de la SUBSECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, emitió el Dictamen N° 999 de fecha 28 de enero de 2016, recomendando aceptar las explicaciones brindadas y disponer el archivo de las actuaciones iniciadas con motivo de la denuncia interpuesta el día 30 de julio de 2015 por el CÍRCULO ODONTOLÓGICO DE GENERAL ROCA contra el INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD, conforme lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 25.156.

Que conforme manifestó el CÍRCULO ODONTOLÓGICO DE GENERAL ROCA se desvinculó de la FEDERACIÓN ODONTOLÓGICA DE RÍO NEGRO mediante Asamblea General Extraordinaria, el día 15 de abril de 2015.

Que el ámbito de incumbencia del CÍRCULO ODONTOLÓGICO DE GENERAL ROCA no solo limitaría servicios a la Ciudad de General Roca de la Provincia de RÍO NEGRO, sino también a varias otras ciudades, que no cuentan con un círculo profesional, por lo que éste presta servicios a las obras sociales y prepagas que poseen convenio con la mencionada Federación menos con el INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD.

Que el CÍRCULO ODONTOLÓGICO DE GENERAL ROCA, constituiría, según el denunciante, un “abuso de posición dominante”, en perjuicio de los afiliados al INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD a quienes limitaría el ejercicio del derecho de elección profesional, imponiéndoles la cartilla de profesionales ofrecida por la FEDERACIÓN ODONTOLÓGICA DE RÍO NEGRO.

Que el suscripto comparte los términos del Dictamen N° 999 de la mencionada Comisión Nacional, al cual cabe remitirse en honor a la brevedad, incluyéndose como Anexo a la presente medida.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN ha tomado la intervención que le compete.

Que el infrascripto resulta competente para el dictado del presente acto en virtud de lo establecido en los Artículos 18, 21, 31 y 58 de la Ley N° 25.156 y los Decretos Nros. 89 de fecha 25 de enero de 2001, 357 de fecha 21 de febrero de 2002 y sus modificaciones y 718 de fecha 27 de mayo de 2016.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Ordénase el archivo de las presentes actuaciones, conforme lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 25.156.

ARTÍCULO 2º.- Considérase parte integrante de la presente resolución, al Dictamen N° 999 de fecha 28 de enero de 2016, emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado entonces en la órbita de la SUBSECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, que como Anexo IF-2016-00407445-APN-DDYME#MP, forma parte integrante de la presente resolución.

ARTÍCULO 3º.- Notifíquese a las partes interesadas.

ARTÍCULO 4º.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by BRAJN Miguel
Date: 2016.08.23 18:17:48 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, ou=AR,
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2016.08.23 18:15:57 -03'00'