

ES COPIA



Ministerio de Economía

y Obras y Servicios Públicos

Secretaría de Industria y Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia


 JORGE ALBERTO DIAZ
 SECRETARIA GENERAL

38

E1

BUENOS AIRES, 14 ENE 1992

SEÑOR SECRETARIO:

I. La iniciación de las presentes actuaciones se origina en la resolución de fs. 14 y posee como antecedente las piezas que lucen a fs. 1; 6; 7; 9 y 10.

De las mismas surge que el COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA, la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE CORDOBA (A.C.S.H.P.C.) y la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS MEDICO-ASISTENCIALES PRIVADOS (ADEMAP) habrían firmado un convenio estableciendo un sistema de prestaciones que impediría a establecimientos sanatoriales y profesionales médicos efectuar facturaciones por sus servicios en forma directa, debiendo ser presentadas para su cobro en el Colegio Médico por intermedio de esas asociaciones. Las entidades sanatoriales no inscriptas en alguna de ambas asociaciones estarían imposibilitadas de efectuar prestaciones en las obras sociales y mutuales que tienen convenios de atención médico sanatorial con el Colegio y/o la FEDERACION MEDICO-GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, en el circuito Córdoba Capital.

II. A fs. 14 se ordena iniciar de oficio la instrucción del presente sumario en el marco del artículo 20 de la Ley 22.262 notificando al COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA, a la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE CORDOBA y a la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS MEDICO ASISTENCIALES PRIVADOS.

A fs. 47 suministra las explicaciones el COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA manifestando que es finalidad de la entidad la defensa de los intereses profesionales de los médicos de su jurisdicción; asegurar el derecho de todos los médicos a la remuneración por su trabajo, a la carrera hospitalaria, docente y al ejercicio privado de su profesión y que integra la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, entidad civil y sin fines de lucro.

Que la ley tiene un ámbito de aplicación para las actividades comerciales y que su representada no realiza actividad comercial y por ello no puede caer bajo la Ley 22.262. Que el acto que origina la actuación de oficio está expresamente excluido del régimen de la ley por su artículo 5°, pues el



ESCOPIA

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

38

E2

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

artículo 36 de la Ley 22.269 establece que la prestación de los servicios médico-asistenciales por parte de los prestadores durante el lapso a que estén obligados se considera servicio público de asistencia social y que en el mensaje que acompaña a la Ley 22.262 (punto III, Ap. 5) se expresa que en la exclusión del artículo 5° se incluyen a los servicios públicos. En conclusión, del contexto general de la legislación vigente surge que la prestación médico-asistencial es un servicio público y que éste queda expresamente excluido del ámbito de la Ley 22.262.

Que la imputación concreta consistiría en lo convenido por los contratantes que impediría a otros establecimientos sanatoriales efectuar las facturaciones por prestaciones en forma directa debiendo hacerlo únicamente por intermedio del Colegio Médico en los casos de prestaciones realizadas con participación de obras sociales y mutuales.

Que es lógico que quien tiene celebrados convenios con obras sociales y mutuales bajo el régimen de la Ley N° 22.269 deba asegurar no sólo las prestaciones sino elevar las respectivas facturaciones a través de un sistema unitario y único. Que no obtiene ganancias de esto, sino sólo un mínimo que compensa los gastos administrativos.

Que ninguno de los médicos y establecimientos sanatoriales pueden efectuar ellos mismos su facturación a cada una de las obras sociales y mutuales que mantienen convenios con el Colegio Médico, pues ello sería un verdadero caos administrativo y que todos los contratos realizados por el Colegio Médico son contratos abiertos y a ellos pueden incorporarse como prestadores todos los médicos y establecimientos asistenciales que quisieren hacerlo.

Por último añade que no resultando tarea económica, ni perjudicial, sino por el contrario un servicio público beneficioso para la comunidad, el hecho que supuestamente origina las actuaciones debe considerarse insusceptible de encuadramiento en las previsiones de la Ley 22.262.

A fs. 60 suministra las explicaciones del artículo 20 la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, manifestando que dicha institución como las otras comprometidas en las actuaciones escapa a la jurisdicción y competencia creadas por la ley que se invoca, que lo es para actividades comerciales.



ES COPIA

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARÍA GENERAL

38

E3

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

Que de ningún modo puede haberse tenido como objetivo instrumentar una voluntad monopólica sustentada en una hipotética situación dominante no sólo porque no se tuvo ni se tiene ese espíritu sino porque la naturaleza misma de los servicios que prestan escapa a la órbita de esa posibilidad. Que la naturaleza de los servicios hace imposible la competencia y con ello la eventual o potencial posición dominante, toda vez que los actos están fuera del comercio por tratarse de servicios públicos.

Que no puede señalarse como reprochable el procurar que todos los prestadores de servicios en esta órbita y que reciben los beneficios de las entidades, se los coloque en un pie de igualdad, que canalicen los resultados por la institución a que pertenecen, y a su vez aquellos que no estén de acuerdo se retiren de la misma y los que están afuera ingresen.

A fs. 103 presenta las explicaciones la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS MEDICO- ASISTENCIALES PRIVADOS DE CORDOBA, resaltando en primer lugar la complejidad de los servicios que prestan los establecimientos asociados.

Expresa luego, que aún más complejo resulta el registro de tales servicios, concretamente la facturación de las prestaciones médicas y sanatoriales, lo que obliga a conocer o compaginar la metodología con las obras sociales o mutuales, que a su vez se rigen por leyes propias de constitución y funcionamiento y que resulta imposible a un prestador aisladamente conocer todas y cada una de las disposiciones legales y estatutarias a que están sujetos. Manifiesta además que la Asociación convino con otras entidades la forma de agilizar las facturaciones de sus asociados desde que salen de los establecimientos asistenciales hasta que son presentadas a la obra social. Los establecimientos sanatoriales habrían visto favorablemente tal modalidad que elimina dispersión de esfuerzos.

Al igual que las otras dos entidades firmantes del acuerdo entiende que la salud es un servicio público, no pudiendo considerarse mercancía, debiendo aplicarse el artículo 5° de la Ley 22.262, que excluye la contratación con obras sociales sometidas al régimen de la Ley 22.269.

También expresa que la Asociación no puede ser acusada de posición dominante por ser una entidad sin fines de lucro, y que sólo existe para facilitar la actividad de sus asociados.



ESCOPIA

38

Jorge Alberto Díaz
SECRETARÍA GENERAL

E4

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

III. Mediante la sustanciación de las pruebas ofrecidas se incorporaron diversos elementos de prueba.

La ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, a fs. 123, informa sobre las obras sociales que tenían contrato con esa institución antes del 2/4/86. Expresa que a partir de dicha fecha las relaciones contractuales y no contractuales se mantuvieron inalteradas. También acompaña las facturaciones presentadas a las obras sociales en 1985 y 1986, aclarando que los que facturan son los prestadores (clínicas, sanatorios, etc.) y que la Asociación las presenta a las obras sociales, realiza las cobranzas y abona luego a los prestadores (ver anexo 1).

A fs. 127 ADEMAP informa que dicha Asociación no mantenía ningún convenio y/o contratación con obra social alguna, no existiendo facturación al respecto.

A fs. 128 el MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL adjunta el Catastro Nacional de Recursos y Servicios para la Salud (anexo 2).

A fs. 135/136 el Dr. Jorge MOYANO, titular de la CLINICA COLON, asociada a la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, manifiesta que al no haber suscripto el convenio no pudo contratar con el INSS JP ni atender jubilados del PAMI, ni siquiera en forma independiente. Que posee contrato con todas las obras sociales que operan en Córdoba, en virtud de que el convenio de 1986 ha dejado de tener vigencia, pasando a tener validez sólo para el INSTITUTO PROVINCIAL DE ATENCION MEDICA (IPAM) que aglutina a los empleados de la Administración Pública provincial.

A fs. 145/148 obra el listado de obras sociales con el total de beneficiarios de cada una en la provincia de Córdoba, presentado por el INSTITUTO NACIONAL DE OBRAS SOCIALES adjuntando también una síntesis informativa del Registro Nacional de Obras Sociales (fs. 179), con la cual se formó el anexo 3.

A fs. 152/168 la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA arrima información sobre obras sociales o mutuales con convenios suscriptos, los montos facturados al INSSJP y las facturaciones a obras sociales de los años 1985 y 1986.

A fs. 172 el señor Armando R. VERGARA del SANATORIO SANAGEC presta declaración señalando que el convenio im-

X



ES COPIA

38

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

E5

Ministerio de Economía

y Obras y Servicios Públicos

Secretaría de Industria y Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

plicó una conquista a nivel gremial y económico, ya que permitió a los prestadores sanatoriales y médicos una mejor negociación de los convenios de prestaciones médicas a las obras sociales, aunque existió una minoría de sanatorios que no adhirió al mismo, porque ello les implicaba: "Deponer fuentes de trabajo en beneficio del conjunto". Que el acuerdo perdió vigencia y que existe libertad en Córdoba para suscribir los convenios que le resulten más conveniente a cada sanatorio.

A fs. 174, el señor Gustavo A. GIARAVINO, socio gerente del "SANATORIO MAYO S.R.L.", declaró que no suscribió contrato dado que imponía a su clínica exclusividad en cuanto a la contratación de servicios médico sanatoriales, y por ende no pudo brindar atención a los asociados del PAMI. Que el convenio le causó un perjuicio económico puesto que lo obligaba a renunciar a los contratos que ya tenía suscriptos y volverlos al llamado "Frente único de prestadores". Respecto a la situación del contrato manifestó haber oído que las partes tuvieron desacuerdos y el mismo perdió vigencia.

A fs. 175 declara el Cont. José M. GIAVENO, de la Clínica Privada JUNIN S.R.L., manifestando que la misma también sufrió perjuicios económicos por no haber podido atender a los afiliados de PAMI durante el período de vigencia del convenio.

A fs. 176/177 el Sr. Antonio LOPEZ MARTIN, apoderado de la CLINICA ROMAGOSA S.A., expresa que dicha clínica no firmó el convenio por no compartir lo establecido en el mismo, particularmente en lo que se refiere a la circular que "retacea o pretende retacear derechos consagrados por la Constitución Nacional". Ello afectó la atención a afiliados de PAMI y las contrataciones directas realizadas con anterioridad. Asimismo ese convenio impedía celebrar nuevas contrataciones dentro de "condiciones de libre concurrencia". Manifiesta también que la vigencia del convenio fue de aproximadamente diez meses.

A fs. 185, la Contadora de la CLINICA CHUTRO manifiesta que perciben las cobranzas de la facturación de las mutuales a través de la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE CORDOBA y en algunos casos a través del Colegio Médico y a fs. 191 informa lo abonado a los mismos en concepto de gastos administrativos durante el período que va de abril de 1985 a igual mes de 1987.

A fs. 188/189 el SANATORIO ALLENDE informa so-



ES COPIA

38

JORGE ALBERTO DÍAZ
SECRETARÍA GENERAL

Ministerio de Economía

y Obras y Servicios Públicos

Secretaría de Industria y Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

El

bre los montos pagados a la Asociación de Clínicas por comisiones correspondientes a la gestión de cobro de las facturaciones del sanatorio desde octubre de 1985 a abril de 1987.

A fs. 197 el Colegio Médico manifiesta que ni la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE CORDOBA ni la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS MEDICOS PRIVADOS DE CORDOBA han efectuado gestión de cobro alguna. Que cada uno de los establecimientos sanatoriales presentan al Colegio Médico en forma individual la facturación correspondiente, sin que sea necesaria la intervención de las Asociaciones mencionadas. Que lo que percibe el Colegio es por el recupero de los gastos administrativos en que se incurre por la prestación del servicio a los asociados. Adjunta copias de los balances correspondientes a los ejercicios 1985, 1986 y 1987, con los que se formó el anexo :° 4.

A fs. 202/204 obra un informe elaborado por esta Comisión Nacional en donde se detalla el número de establecimientos asistenciales por departamento, en la provincia de Córdoba y el número de camas por departamento.

IV. A fs. 210 se declara concluida la instrucción sumarial y se da traslado del artículo 23 al COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA, a la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE CORDOBA y a la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS MEDICO ASISTENCIALES PRIVADOS, a efectos de que realicen sus descargos y ofrezcan las pruebas que hace a la defensa de sus intereses.

A fs. 231/235 efectúa el descargo la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE CORDOBA, expresando que es una asociación civil sin fines de lucro, detalla los objetivos de la misma, agrega que presta un servicio, la salud pública, que no se encuentra dentro del mercado, quedando excluida de la "producción e intercambio de bienes y servicios a que se refiere el artículo 1° de la Ley 22.262". Añade que haciendo uso del derecho de libre contratación realizó un convenio con el COLEGIO MEDICO DE CORDOBA y la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS MEDICO ASISTENCIALES PRIVADOS. Que el beneficio que obtiene la clínica adherida al elevar sus facturas por medio de la Asociación es el de, en primer lugar, una simplificación administrativa en cuanto a la percepción del pago y envío de facturas. En segundo lugar ante el atraso histórico y sistemático en los pagos de las obras sociales la presión que ejerce la Asociación es mayor que la que puede ejercer el prestador en forma individual. En tercer lugar los beneficios y condiciones favo-

[Handwritten signature]



ES COPIA

38

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

E7

Ministerio de Economía

y Obras y Servicios Públicos

Departamento de Industria y Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

...ables de los contratos se obtienen por este nucleamiento de sa
natorios. Señala que existe libertad para los sanatorios de a-
sociarse o desasociarse y realizar la actividad individualmente
contratando con las obras sociales.

Que la Ley 22.269 establece que la prestación de los servicios médico asistenciales se considera "Servicio Público de Asistencia Social", y que de la lectura del Convenio y del estatuto de constitución de la Asociación resulta claro que no se restringe ni distorsiona la actividad específica de cada una de la asociadas ya que las mismas pueden contratar libremente con las obras sociales, que en este caso la distorsión de la competencia sólo puede ser realizada por el Poder Ejecutivo Nacional ya que ésta es el único órgano competente y autorizado a establecer el valor arancelario, y que no se ha demostrado la existencia de perjuicio concreto sufrido por entidad alguna.

A fs. 245/247 efectúa el descargo el COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA. Expresa que la denuncia invocada es manifiestamente arbitraria y carente de asidero jurídico, pues se pretende cercenar la libre actividad de carácter gremial que tiene como objetivo el Colegio Médico, que la actividad médico-asistencial no entra en el libre juego de la oferta y la demanda porque el ejercicio de la medicina no es un mercado de compras y ventas, y que al no ser mercantil la actividad del Colegio no puede estar comprendida en las prescripciones de la Ley 22.262.

Considera que la denuncia debería hacerse ante el INOS y no ante la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA por lo que deja planteada la incompetencia de la misma para entender en este asunto, que es el artículo 36 de la Ley de Obras Sociales la número 22.269, el que regula la prestación de servicios médico asistenciales, y al tratarse de un servicio público excluido de la Ley 22.262.

Que el Colegio por su actividad de carácter médico gremial nunca pudo ni podrá gozar de posición dominante.

Por último señala que la Cámara Federal de Apelaciones, en los autos "ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA s/denuncia s/ Ley 22.262", mediante resolución del 3/6/88 deja sin efecto la sanción impuesta al Colegio Médico por parte de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, argumentando lo aquí expuesto.

Con respecto a la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS



ES COPIA

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

38 1

E8

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

LOS MEDICO ASISTENCIALES PRIVADOS, la misma no contestó el traslado del artículo 23 y a fs. 331 se acredita que dicha Asociación cesó en sus funciones.

V. A fs. 254 esta Comisión Nacional provee a la prueba ofrecida en el descargo que luce a fs. 231/235.

A fs. 268 obra una pericia elaborada por un funcionario de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

A fs. 274 luce un informe del INSTITUTO NACIONAL DE OBRAS SOCIALES (INOS) del que surge que no existe impedimento legal para suscribir contratos en forma directa con los establecimientos asistenciales y que las entidades (obras sociales) pueden celebrar convenios a través de las asociaciones en forma particular pero dentro de las pautas exigidas por las Resoluciones N° 135/86 (INOS) y N° 136/86 (INOS), reglamentarias de la Ley 22.269, Ley 23.661 y Ley 23.660. Dichas resoluciones obran en fojas 275 a 281.

A fs. 288 el MINISTERIO DE GOBIERNO DE CORDOBA informa que la Asociación de Clínicas cuenta con personería jurídica por Decreto N° 4790 "A" del 15/9/65, del Gobierno de la provincia.

A fs. 294 un representante de la CLINICA ROMAGO SA manifiesta que dicha institución suscribió un contrato con la empresa RENAULT S.A. en 1960 para la prestación de servicios médicos sanatoriales a los operarios que se afiliaran voluntariamente, obrando una copia del mismo a fs. 298. Dicho contrato si que vigente a pesar de no haber sido renovado por escrito.

A fs. 295 un representante de la CLINICA JUNIN expresa que no posee contratos prepagos o per cápita. Que eleva la facturación de las Obras Sociales a través de la Asociación de Clínicas.

Un representante de la CLINICA CHUTRO manifiesta a fs. 296 que posee un único contrato directo y es con RENAULT S.A. (una copia obra a fs. 332).

El Dr. Ciaravino del SANATORIO MAYO, expresa a fs. 297 que el mismo tiene contrato no exclusivo y sin intermediario con algunas compañías de seguros, con la Armada Argentina y con Cervecería Córdoba. Que dichos acuerdos son verbales, no escritos.

A fs. 326 el Dr. Zaragoza de la Asociación de



ES COPIA

38

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

E9

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

Clínicas manifiesta, que la misma toma contacto directo con las distintas Obras Sociales a fin de que los sanatorios agrupados en ellas puedan atender a los afiliados a través de la firma de contratos. Las Obras Sociales emiten órdenes de atención que los prestadores reciben y luego presentan a la Asociación para su cobro. Señala además que entre otros servicios la Asociación interviene en tareas de auditoría sobre la facturación, en la defensa del arancel médico sanatorial en la comisión respectiva del INOS, y brinda asesoramiento legal y representa al sector sanatorial ante organismos públicos y sindicales.

Señalan además, que las Obras Sociales realizan un pago unificado a la Asociación y ésta lo distribuye entre los prestadores, previa deducción del 2% de honorarios y el 4% por gastos de gestión.

A fs. 338 el titular del INSSJP Dr. Santiago DE ESTRADA informa que es posible la libre contratación de clínicas y sanatorios privados en Córdoba sin la intervención de la Asociación de Clínicas. También manifiesta que el Instituto suscribió un contrato de locación no exclusivo con dicha Asociación, al cual adhirieron la FEDERACION MEDICA y la FEDERACION DE CLINICAS Y SANTORIOS DE CORDOBA.


A fs. 351/358 se encuentra incorporada fotocopia del dictamen y resolución resultantes del expediente número 25.159/85 (C. 150) que obra como antecedente.

Finalmente a fs. 360 y 361 obran dos cuadros estadísticos elaborados por la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA. Corresponde a la participación relativa mensual del IPAM en el total facturado a través de la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE CORDOBA, para los años 1986 (36%) y 1987 (33,3%).

VI. A fin de circunscribir el ámbito donde se suscita la cuestión planteada es necesario definir el mercado que ha sido implicado en este caso de entre los distintos modos de asistencia médica que existen para la comunidad de la provincia de Córdoba.

Para ello nos remitimos a lo expresado en el dictamen de la causa, en donde se señala que la oferta en el mercado de prestaciones asistenciales de esa provincia se encuentra atendida por numerosos establecimientos médicos privados, parastatales y estatales.

Por el lado de la demanda, fundamentalmente in-





ES COPIA

38

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

E10

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

tegrada por la masa de usuarios de aquellos servicios, aparecen numerosas obras sociales y mutuales que la canalizan.

Según datos suministrados por el INSTITUTO NACIONAL DE OBRAS SOCIALES en julio de 1987 (fs. 145/148), la Provincia de Córdoba cuenta con trescientos ochenta y ocho Obras Sociales las que reúnen a su vez a 1.151.143 beneficiarios.

De ellas, solamente las que agrupan a las de Administración Mixta tienen 875.400 afiliados, entre las que se destacan el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, ASSARA Y OSECAC, con 298.626, 204.804 y 187.022 beneficiarios, respectivamente, y una incidencia del 60% en el total.

De los datos aportados por la FEDERACION MEDICO GREMIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, que lucen a fs. 152/168, la casi totalidad de las Obras Sociales de la Provincia mantienen convenio de Servicios Médicos con esa Federación, y como se detalla ut-supra, solamente entre los que aporta el I.N.S.S.J.P. se cuenta el 26% de los beneficiarios.

La totalidad de los establecimientos asistenciales en la provincia, al año 1980, ascienden 1.110 con 16.318 camas, correspondiéndole 276 establecimientos con 5.874 camas a la ciudad Capital (fs. 202).

Dentro de ese marco, 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.) y las pujas entre sí que se observan para ampliar o mantener su participación en el mercado. Prueba de ello son los sucesivos convenios que se celebran entre los distintos participantes del sistema y que en estos actuados se ve plasmado en el de fs. 6, entre el COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA por una parte y la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS MEDICOS ASISTENCIALES PRIVADOS (A.D.E.M.A.P.) y la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA, por la otra.



ES COPIA

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

38

EM

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

VII. A fin de conocer si los hechos investigados resultan encuadrables en las disposiciones de la Ley 22.262, se considera necesario en primer lugar determinar si las cláusulas del convenio que luce a fs. 6 son lesivas al bien jurídico que tutela dicha norma y consecuentemente si ese instrumento ha alterado el funcionamiento del mercado en cuestión.

El artículo 1º del mencionado convenio estipula que las partes se comprometen a no firmar ni negociar contratos que incluyan el trabajo profesional, sin la participación o suscripción del Colegio, alcanzando dicho compromiso a los convenios "per capita". A.D.E.M.A.P. y la Asociación se obligan a que ninguno de sus establecimientos asociados suscriban convenios directos con Obras Sociales o Mutuales y que los ya firmados pasen paulatinamente al sistema llamado "abierto" con la participación de ambas.

Por su parte el segundo de los artículos establece que el Colegio sólo recibirá la facturación que le remitan ADEMAP y la Asociación, comprometiéndose a su vez a no negociar y suscribir convenios sin que exista desde su origen la participación de ambas asociaciones en lo que respecta al trabajo sectorial.

Ambas cláusulas resultan restrictivas de la libre competencia, pues imposibilitan a las Obras Sociales asociadas a dichas entidades contratar libremente los servicios médicos y sanatoriales, obligándolas a hacerlo solamente a través de las partes contratantes.

La posibilidad de competir por parte de las asociadas de ambas entidades resulta malograda cuando se ven ante la opción de: o renunciar a la clientela que recibirían a través de las partes o la de renunciar a la posibilidad de contratar con otras Obras Sociales.

A partir del análisis del convenio resulta necesario evaluar las consecuencias que sobre el mercado produjo su efectiva aplicación. Para ello, debemos remitirnos a una circular enviada por el Colegio Médico al SANATORIO ALBERDI SRL en la que se le insta a asociarse a ADEMAP en el término de quince días hábiles, caso contrario "... se verá imposibilitado de efectuar prestaciones a Obras Sociales y Mutuales que tuvieran contrato con el Colegio y con la FEDERACION MEDICA DE LA PROVINCIA DE CORDOBA...", según testimonio del administrador del SANATORIO ALBERDI, siendo socios fundadores de la Asociación de Clínicas, se les exigía asociarse forzosamente a otra entidad que descono-



ES COPIA

38

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

Ministerio de Economía

y Obras y Servicios Públicos

Secretaría de Industria y Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

E12

cían, como era ADEMAP. Por este motivo y por no poder soportar financieramente los descuentos que realizaba el Colegio Médico, decidieron no participar del convenio, por lo que no contestaron dicha circular.

A fs. 10/11 el titular de la CLINICA COLON y el apoderado de la CLINICA ROMAGOSA S.A. adjuntan fotocopia de una circular que les fuera remitida junto a otros establecimientos asistenciales, por la Asociación de Clínicas. En esta comunicación se les informa que "a raíz del convenio suscripto con ADEMAP y el Colegio, a partir del 2-4-86 esos establecimientos no podrán realizar contrataciones cerradas (artículo 1°) con Obras Sociales y/o Mutuales a efectos de brindar atención médico sanatorial y que las contrataciones que se realicen deben formalizarse conforme a los términos del artículo 1° del mencionado convenio bajo amenaza de ser sancionados".

La sola lectura de estas comunicaciones, refleja del acuerdo celebrado, muestra una clara voluntad restrictiva de participación en la prestación de un servicio tan importante como el de la salud. Y en cada una de las declaraciones de los titulares de establecimientos no participantes (fs. 135, 172, 174, 175 y 176), se hace referencia a los perjuicios sufridos por éstos al ser excluidos del padrón de prestadores de aquellas obras sociales que tenían contrato con el Colegio, llegando a manifestarse que "... la comunicación recibida pretende retacear derechos consagrados por la Constitución Nacional..." (fs. 176). O sea que todos los establecimientos asistenciales que optaron desenvolver sus actividades en un marco de libre elección, sin ceder a las imposiciones emanadas de un acuerdo a todas luces restrictivo, fueron obligados a renunciar a los contratos que ya tenían suscriptos y volcarlos al llamado "Frente único de prestadores" (fs. 174).

Cualquier mercado para que funcione correctamente debe permitir la libre afluencia y participación de todos los oferentes, en condiciones de libre competencia. Por ello resulta evidente que toda conducta dirigida a limitar la posibilidad de ingreso a un mercado altera sus condiciones regulares de funcionamiento, ocasionando tanto un perjuicio para los excluidos como para los que se ven impedidos de optar por ellos, si así lo desean.

Esto ocurrió con numerosos afiliados pertenecientes a tantas Obras Sociales, como por ejemplo el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, que por imperio de un acuerdo en el que no tuvieron participa -

A



ESCOPIA

38

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

E13

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

ción, se vieron impedidos de acceder a los establecimientos que no suscribieron el convenio, con el consecuente perjuicio a su sistema de salud y al interés económico general. Fue precisamente ese sector, compuesto por una gran masa de beneficiarios de distintas Obras Sociales, el que se vió más perjudicado al ver restringida su posibilidad de elección y limitada únicamente a los servicios prestados por los integrantes del convenio.

Como ya se ha manifestado "ut-supra", las partes investigadas justifican su actitud señalando que el artículo 36 v. de la Ley 22.269 establece que "... la prestación de los servicios médicos asistenciales por parte de los prestadores durante el lapso a que estén obligados, se considera servicio público de asistencia social ..." y que "... en el mensaje que acompaña la Ley 22262 se expresa que en la exclusión del artículo 5° se incluyen a los servicios públicos...".

Esta posición legal, carece a todas luces de sustento lógico y jurídico, puesto que es un error conceptual sostener que el artículo 5° no resulta aplicable por el solo hecho de que las entidades denunciadas prestan un servicio público de asistencia social encuadradas en la Ley 22.269

Tan es así, que la Corte Suprema de Justicia al confirmar el pronunciamiento de esta Comisión Nacional sancionando a la ASOCIACION ARGENTINA DE ANESTESIOLOGIA (Expediente N° 107245/81) "ASOCIACION ARGENTINA DE ANESTESIOLOGIA s/Ley 22.262", refiriéndose a las exclusiones del artículo 5°, señaló que el hecho investigado, "...sólo se encontraría legitimado si la facultad de la asociación profesional emanara de la ley "lato sensu"...", lo que no ocurre en este caso particular.

Aplicando este concepto jurisprudencial al caso de marras, se desprende que las encartadas no pueden respaldarse en la Ley 22.269, para soslayar su responsabilidad puesto que dicha norma no contempla los actos y las conductas de las mismas en el mercado. Es precisamente la Ley 22.262 la que determina si la conducta de las investigadas es lícita o no desde la mira de la libre competencia, bien jurídico protegido por la mencionada norma legal, y las exclusiones que formula el artículo 5° sobre el artículo 1°, habla de "...actos y conductas que se atengan a normas legales, generales o particulares o a disposiciones administrativas dictadas en virtud de aquellas...", es decir que son los actos y conductas que vulneren el correcto funcionamiento de los mercados, lo que la Ley 22.262 encuadra en su artículo 1° y que de ninguna manera las actividades de las accionadas pueden ser excluidas por el solo hecho de que la Ley 22.269 las defina como servicio público.

A J A M X



ESCOPIA

38

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARÍA GENERAL

E14

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

De donde se concluye, como bien se ilustra en el dictamen que dió lugar al Expediente N° 25.159/85 "...que 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.

Por otra parte la circunstancia de que las accionadas no tengan por objeto el fin de lucro no es argumento suficiente como para considerar que ello sea un eximente de responsabilidad. La norma aplicable al caso, en ningún momento establece como requisito previo el fin de lucro, sólo requiere que las partes que restrinjan la libre concurrencia, tengan suficiente poder de interferir en el mercado con independencia del resultado económico de la conducta. No obstante el hecho de que estas tutariamente se trata de instituciones sin fines de lucro, su participación o intervención en el mercado produce efectos lucrativos, que pueden beneficiar a los integrantes de esas entidades, en detrimento del resto de los participantes. Es decir que no puede enjuiciárselas como entidades económicamente inocuas.

Por otra parte la cláusula tachada de ilícito, que permite a las entidades facturar a través del Colegio Médico les produce ingresos considerables a sus patrimonios aún mayores de lo que percibirían si se tratara de entidades con fines de lucro, en virtud de que por tratarse de instituciones de las características señaladas, se hallan exenta del pago de ciertas tasas impuestos o contribuciones, que paradójicamente les permiten aumentar aún más sus ingresos.

Testimonios de estas afirmaciones da el Sr. Administrador del SANATORIO ALBERDI S.R.L. al afirmar que "por no poder soportar financieramente los descuentos que realiza el COLEGIO MEDICO DE CORDOBA, no participó del convenio en cuestión.

La Corte Suprema de Justicia al confirmar el fallo sancionatorio a la ASOCIACION ARGENTINA DE ANESTESIOLOGIA, siendo esta una institución sin fines de lucro corrobora el criterio que esta Comisión Nacional sostiene al respecto.

El Colegio Médico a fs. 49 acepta que el hecho no encuadra en la Ley 22.262 por tratarse de "contratos abiertos y que si podrían estar encuadrados si se tratara de "contratos cerrados".

Por todo, quedan totalmente descartados los argumentos de exclusión tanto por el artículo 5° como por ausencia



ES COPIA

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

38

E15

Ministerio de Economía

y Obras y Servicios Públicos

Secretaría de Industria y Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

de fines de lucro de las accionadas.

Este criterio ha sido sustentado en reiterados pronunciamientos de esta Comisión Nacional confirmados por Tribunales de Alzada y por la misma Corte Suprema de Justicia, tal como se manifestara precedentemente.

Al respecto, sobre el alcance del artículo 1° y las exclusiones que sobre el mismo establece el artículo 5°, en el Expediente N° 108.613/81 caratulado: "COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE OFICIO c/YCF s/Ley 22.262", este Organismo ha sancionado al Estado en un fallo confirmado por la Exma Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico, en el entendimiento de que "... la protección de la Ley N° 22.262, más que la situación particular de quienes operan en los mercados, es el funcionamiento del mercado mismo..."

Los mismos jueces de Cámara en dicho fallo señalan que "... en el marco del artículo 1° encuadran tanto las conductas que eliminan totalmente la competencia, como las que lo hacen sólo en ciertos aspectos, la limitan cuantitativamente en condiciones competitivas desiguales y esto es precisamente lo que ocurre en nuestro caso, como corolario del acuerdo aludido..."

VIII. La competencia de esta Comisión Nacional para entender en la investigación de los actos y conductas que obran en estas actuaciones, y la aplicabilidad a la especie de la Ley N° 22.262, se hallan plenamente reafirmadas, en el hecho de que la actividad médico asistencial constituye la prestación de un servicio, que en condiciones de competencia, genera un precio que es el de mercado.

Ese precio, efectivizado a través de un arancel percibido por profesionales de la salud y establecimientos asistenciales, será facturado en ciertos casos por las entidades que los agrupan y presentados para su cobro a las respectivas Obras Sociales, pago mediante del servicio, lo que además de ser perfectamente lícito, contribuye a ordenar y simplificar una actividad de características complejas, como las que presentan estos servicios.

Los altos magistrados de La Corte Suprema de Justicia, al confirmar el fallo sancionatorio de esta Comisión Nacional, a la ASOCIACION ARGENTINA DE ANESTESIOLOGIA, señalan que "... la conducta de la recurrente no queda en modo alguno cubierta por las excepciones previstas en el artículo 5° de la



~~EX-COPY~~

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

38

E16

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Departamento de Industria y Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

Ley de Defensa de la Competencia... "y que..." el fallo no afecta el importante papel que desarrollan en el complejo tejido social entidades que como la apelante, intentan contribuir con su aporte a la búsqueda del bienestar general, ni que la interpretación expuesta importe un avasallamiento de ella, que igualmente podrá cumplir el papel de perfeccionar los servicios que prestan sus miembros".

Pero cuando entidades como las encartadas, trascienden los límites de su labor específica y penetran en un campo que les resulta impropio, limitando con su accionar el desenvolvimiento normal del mercado, extienden sus efectos a todos los participantes del mismo, produciendo en algunos casos consecuencias irreparables.

De 1) la sola lectura del convenio de fs. 6,- a todas luces restrictivo, de 2) las circulares enviadas a las instituciones asistenciales obligándolas a optar por el acuerdo o renunciar a atender a afiliados de las Obras Sociales involucradas en el mismo, y de 3) cada una de los dichos de los representantes de esas instituciones sanatoriales, sobradamente probada se halla la voluntad restrictiva de la competencia, por parte de las entidades investigadas.

Por otra parte, los hechos reputados de ilícitos, afectan al interés económico general, puesto que restringen la libre competencia. El mercado no se mueve dentro de los límites de la libertad necesaria para que éste opere normalmente y las partes puedan obtener los frutos de la libre concurrencia, situación que se torna aún más grave, cuando como en el presente caso, se trata del mercado de la salud pública, en el ámbito territorial de la provincia de Córdoba.

Las objeciones planteadas por las encartadas, en cuanto a que el sumario fué iniciado a partir de una fotocopia no autenticada, es importante recordarles que el artículo 12 de la Ley 22.262, faculta a la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA a iniciar de oficio cualquier investigación por el solo hecho de anoticiarse de la presunta existencia de un hecho que pueda ser encuadrado en la citada norma legal, situación que reviste carácter público y por lo tanto posee suficiente impulso procesal como para llevar a cabo la investigación.

IX. El hecho concreto es que, sin duda aprovechan do la preeminencia que tienen sobre los servicios y establecimientos que nuclean las entidades involucradas, han convenido entre ellas para manejar el servicio de salud en esta jurisdicción.



ES COPIA

38

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

E17

Ministerio de Economía

y Obras y Servicios Públicos

Secretaría de Industria y Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Esta conclusión se respalda en la totalidad de los elementos de convicción reunidos en el sumario, que satisfacen las exigencias probatorias de la ley procesal aplicable.

Tanto los aspectos fácticos como la autoría han sido reconocidos por las presuntas responsables a los que se suman las aseveraciones de los testigos que declaran a fs. 135, 172, 174, 175 y 176.

El COLEGIO MEDICO DE CORDOBA y ambas asociaciones, al llevar a la práctica el convenio cuestionado en autos, han incurrido en un acto expresamente prohibido por el artículo 1° de la Ley 22.262. Sus responsabilidades en la comisión de dicha infracción hace necesario propiciar la sanción del caso; y a este efecto, consultando las pautas mensurativas de los artículos 40 y 41 del Código Penal, parece prudente la imposición de la multa que autoriza el artículo 26 inciso c) de la Ley N° 22.262, para retribuir así los efectos perniciosos ocasionados en el pasado y el dictado de la orden de cese que prescribe el inciso b) del mismo artículo como forma de evitar que el acto siga produciendo efectos en el futuro.

X. Por las consideraciones expuestas, esta COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja:

1°) Imponer una multa de AUSTRALES TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES (A 385.000.000.-) a cada una de las siguientes entidades: COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA, ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE CORDOBA (ACSHPC) y a la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS MEDICO - ASISTENCIALES PRIVADOS (ADEMAP), por haber restringido el ingreso al mercado de las prestaciones médicas y sanatoriales de la Provincia de Córdoba, con afectación al interés económico general (artículos 1°, 26 inciso c) y 45 de la Ley 22.262, actualizados medidante Resolución N° 896/90)

ARQUIMEDES A. J. SOLDANO
VOGAL

ANA MARIA VERCALOTTI
VOGAL



ES COPIA

38

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

E10

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio*

BUENOS AIRES, 12 FEB 1992

VISTO el Expediente N° 500.679/86, del Registro de la ex-SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR, tramitado por la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, originado en la resolución que luce a fojas 14 por una supuesta infracción al artículo 1° de la Ley 22.262 contra el COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA, la ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS y HOSPITALES PRIVADOS DE CORDOBA (ACSHPC) y la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS MEDICO-ASISTENCIALES PRIVADOS (ADEMAP), y

CONSIDERANDO:

Que de la documentación arrimada a fojas 1, 6, 7, 9 y 10, surge que las accionadas habrían firmado un convenio estableciendo un sistema de prestaciones que impediría a establecimientos sanatoriales y profesionales médicos efectuar facturaciones por sus servicios en forma directa, debiendo ser presentadas para su cobro en el Colegio Médico por intermedio de esas Asociaciones.

Que de las piezas mencionadas surge que las denunciadas serían responsables de impedir la libre concurrencia a la prestación de servicios sanatoriales y profesionales a establecimientos no inscriptos en esas entidades.

Que ha sido probada en autos la práctica restrictiva enderezada a impedir el acceso a dicho mercado a las en-



ES COPIA

38

Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio

JORGE ALBERTO DÍAZ
SECRETARÍA GENERAL

E19

tidades que no forman parte de las asociaciones encartadas.

Que dicha práctica constituye una restricción a la competencia por tratarse de un arbitrario impedimento a prestar servicios médicos a la población, atentando contra el interés económico general.

Que en tal virtud, corresponde imponer sanciones a los presuntos responsables en la forma y alcance señalados en el dictamen precedente, producido por la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, a cuyos demás fundamentos se remite la presente en homenaje a la brevedad, considerándolo por ende, como parte integrante de la presente resolución.

Que en consecuencia corresponde resolver de acuerdo con los artículos 1°, 26 incisos b) y c) y 45 de la Ley 22.262, actualizados mediante la Resolución N° 896/90.

Por ello,

EL SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Imponer una multa de PESOS TREINTA Y OCHO MIL QUINIENTOS (\$ 38.500) a cada una de las siguientes entidades: COLEGIO MEDICO DE LA CIUDAD DE CORDOBA, ASOCIACION DE CLINICAS, SANATORIOS Y HOSPITALES PRIVADOS DE CORDOBA (ACSHPC) y a la ASOCIACION DE ESTABLECIMIENTOS MEDICO- ASISTENCIALES PRIVADOS (ADEMAP), por haber restringido el ingreso al mercado de las prestaciones médicas y sanatoriales en la Provincia

EJ
A



ESCOPIA

JORGE ALBERTO DIAZ
SECRETARIA GENERAL

E20

*Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos
Secretaría de Industria y Comercio*

de Córdoba, con afectación al interés económico general (artículos 1°, 26 inciso c) y 45 de la Ley 22.262, actualizados mediante Resolución N° 896/90), M.E.

ARTICULO 2°.- Ordenar el cese de la conducta sancionada, permitiendo el libre acceso al mismo a todos los oferentes del rubro (artículos 1° y 26 inciso b) de la Ley 22.262).

ARTICULO 3°.- Téngase como parte integrante de la presente resolución, el dictamen de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

ARTICULO 4°.- Vuelva a la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA para la prosecución del trámite.

ARTICULO 5°.- Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCION N°

38


EMP. JUAN SCHIARETTI
SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO