



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA - SALA II

**“ASOCIACIÓN DE CLÍNICAS Y SANATORIOS PRIVADOS
DE SALTA – CÍRCULO MÉDICO DE SALTA Y OTROS c/
COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA
COMPETENCIA S/ APEL. RESOL. COMISIÓN NAC.
DEFENSA DE LA COMPET”
EXPTE. N° FSA 22383/2017/CA1**

///ta, 2 de octubre de 2020.

VISTO Y CONSIDERANDO:

1) Que en fecha 30/07/2020 la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó la suspensión del trámite de los recursos extraordinarios concedidos por este Tribunal, a las resultas de la decisión que se tome respecto del planteo prescriptivo de la acción sancionatoria efectuado en autos, a cuyo fin devolvió las actuaciones.

En efecto, el apoderado del Sanatorio El Carmen S.A., en oportunidad de interponer recurso extraordinario en contra de la sentencia dictada por este Tribunal, solicitó en primer lugar que se declare la prescripción de la acción, en los términos de los arts. 54 y 55 de la ley 25.156, por haber transcurrido el plazo de cinco años allí previsto a partir del hecho y su denuncia.

Sin embargo, al resolver dicho recurso extraordinario, los suscriptos dejaron sentado que, de conformidad a lo dispuesto por el art. 166 del CPCCN –de aplicación al caso en virtud del art. 106 del decreto 1759/72 reglamentario de la ley 19.549, aplicable a su vez por la remisión establecida en



el art. 56 de la ley 25.156-, luego de pronunciada la sentencia concluye la competencia del juez respecto del objeto del juicio, por lo que a esa altura del proceso la competencia del Tribunal se encontraba circunscripta a la concesión o denegación de los recursos extraordinarios deducidos. En consecuencia, no existía habilitación para examinar el planteo de dicho recurrente, sin perjuicio de que eventualmente pudiera ser abordado por el Máximo Tribunal.

2) Que no obstante ello, en virtud de lo dispuesto por la Corte Suprema en la referida resolución del 30/07/2020, esta Sala habrá de expedirse al respecto.

Como se dijera, el Sanatorio El Carmen S.A. (en adelante el sanatorio) planteó la prescripción de la acción, con fundamento en lo dispuesto en los arts. 54 y 55 de la ley 25.156, solicitando se la declare extinguida al haber transcurrido más de cinco años desde el hecho y su denuncia, sin que su parte hubiera cometido ningún otro hecho sancionado por la ley 25.156.

Dijo que el hecho que motivó el inicio de las presentes actuaciones ocurrió el 29/12/2011 y la denuncia de Swiss Medical S.A. fue efectuada el 21/05/2012, habiendo transcurrido a la fecha más de 5 años.

Añadió que, si por hipótesis se considerara a la resolución de la Secretaría de Comercio de la Nación N° 598 como susceptible de interrumpir el curso de la prescripción, lo que a su entender no corresponde, pues la ley no lo dice, debe ponderarse que la misma se dictó en el mes de julio de 2017, cuando el plazo se encontraba cumplido.

De tal presentación se corrió traslado a la demandada, quien solicitó el rechazo del planteo, sosteniendo que las conductas objeto de las





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SALTA - SALA II

multas impuestas se han perpetuado en el tiempo de manera continua, incluso hasta antes del dictado de la resolución cuestionada; añadiendo que a los fines de determinar el cómputo de la prescripción no debe hacerse énfasis en cuando comenzó a producirse la conducta antijurídica transgresora de la ley 25.156, sino cuando ella ha cesado. Citó jurisprudencia en su apoyo.

3) Que a fin de resolver, cabe recordar que el mencionado sanatorio, entre otros, interpuso recurso directo, en los términos de la citada ley, contra la Resolución N° 598 de la Secretaría de Comercio de la Nación dictada el 31/07/2017 por la que, en sustento de lo dispuesto por el art. 46 inc. b) de la ley 25.156, le aplicó una multa dineraria de \$ 2.813.046, con remisión a los fundamentos del Dictamen 53/2017, en el cual la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia consideró probada la conducta denunciada como contraria al interés protegido por la ley aplicable en la materia.

Dicha denuncia fue efectuada por Swiss Medical S.A. por presunta comisión de conductas anticompetitivas en violación a la ley 25.156, aludiendo a un convenio de tipo colusivo orientado a fijar precios de manera concertada entre prácticamente la totalidad de los prestadores sanatoriales de las ciudades de Salta, Tartagal y Metán, lo cual habría tenido lugar a partir del mes de diciembre de 2011 hasta al menos diciembre de 2013.

3.1) Pues bien, el sanatorio ha fundado su planteo prescriptivo en la ley 25.156, cuyo art. 54 dispone que las acciones que nacen de las infracciones allí previstas prescriben a los cinco (5) años; añadiendo en el art. 55 que los plazos de prescripción se interrumpen con la denuncia o por la comisión de otro hecho sancionado por esa norma.



Sin embargo, se advierte que la prescripción planteada no es respecto de la “acción”, como la denominara el presentante, pues no estamos ante una “acción sancionatoria”, sino ante un recurso dirigido a impugnar una decisión sancionatoria.

No obstante, por obediencia al Superior, cabe analizar la defensa, a cuyo fin corresponde diferenciar la prescripción de la “potestad sancionatoria” –entendida como pérdida de la facultad estatal de castigar una conducta infraccional-, de la prescripción de la “acción procesal” –relativa a aquellas que tienen por objeto perseguir la ejecución de las sanciones firmes-.

En concreto, la acción de prescripción regulada en las normas referidas por el recurrente en la especie se identifica con la acción por cobro de las eventuales multas impuestas como consecuencia de una infracción.

Ahora bien, el nacimiento de la acción para perseguir el cobro del monto de esas multas sucede solo a partir del momento en que queda firme la sanción respectiva y nunca antes. Sobre el particular, cabe referir que la multa fijada al sanatorio se encuentra todavía en proceso de discusión, por lo que no puede hacerse un cálculo del plazo, pues hace a la esencia y naturaleza del instituto de la prescripción que su cómputo no se inicie antes de que la propia acción que se pretende reputar prescripta se encuentre expedita.

En otras palabras, hasta el momento que queda firme la sanción de multa no nace el derecho de la Administración de accionar por su cobro. La consecuencia de ello es que no existe en la especie la posibilidad de considerar extinguida esa acción, puesto que la sanción se encuentra





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SALTA - SALA II

actualmente discutida en el marco de estos actuados en virtud del recurso directo articulado por el sanatorio.

Sin perjuicio de ello, un examen detenido acerca de la sustancia del planteo articulado en la especie demuestra que la intención última de quien promueve la incidencia no fue efectuar un planteo en los términos recientemente analizados, sino que el propósito es claramente otro.

En efecto, lo pretendido por el sanatorio es que se declare extinguida la propia “potestad sancionatoria” de la Administración, puesto que el fundamento de su articulación es que han transcurrido más de cinco años desde el hecho y su denuncia, sin que su parte hubiera cometido ningún otro hecho sancionado por la ley.

Esta prescripción no predica sobre la extinción de una acción procesal –administrativa ni judicial- sino sobre la facultad sustantiva del Estado de imponer una sanción, debiendo considerarse que el acto administrativo que determinó la imposición de la multa aquí cuestionada agotó o consumió la prerrogativa estatal en ciernes.

Y si bien la comisión de nuevos hechos o las denuncias constituyen eventos interruptivos del curso de la prescripción, es menester diferenciar su aplicación en un caso y en otro; sea respecto de la prescripción de la potestad sancionatoria o bien, luego de impuesta la sanción, con relación a las acciones dirigidas a ejecutar las sanciones firmes.

4) Ello sentado y analizando el planteo deducido –como se dijo- como prescripción de la potestad sancionatoria del Estado, es dable señalar que del dictamen al que remite la resolución administrativa impugnada



surge que la denuncia fue realizada por la empresa Swiss Medical S.A. en fecha 21/05/12 ante la Secretaría de Defensa del Consumidor del Ministerio de Gobierno de Salta, la que ingresó a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia el 6/06/2012, por la presunta comisión de conductas anticompetitivas en violación a la ley 25.156 que habrían tenido lugar a partir del mes de diciembre de 2011 hasta al menos diciembre de 2013.

No se trata entonces de un hecho aislado, sino de un estado de situación infraccional con las características propias que esto tiene de permanencia y continuidad temporal.

Ahora bien, la cuestionada resolución que aplicó la multa al sanatorio fue dictada por la autoridad competente en fecha 31/07/2017, por lo que contando el plazo quinquenal desde que finalizó la conducta continuada denunciada, esto es, desde diciembre de 2013, puede concluirse que el término prescriptivo no se encuentra cumplido, lo que sella la suerte adversa del planteo.

Es que tratándose de un comportamiento de carácter continuado, o sea, mantenido en el tiempo por el infractor hasta que cesó en su inconducta, el término prescriptivo no debe contabilizarse desde que dio comienzo a la infracción, sino desde el momento en que el aquel depuso su actitud.

En efecto, dada la sustancia preventiva y represiva que tienen las sanciones penales administrativas, que castigan la comisión de ilícitos de esa naturaleza, rigen los principios de prescripción del derecho penal (CNCom. Sala B, en “Superintendencia de ART c/ La Caja ART S.A.”,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SALTA - SALA II

Rubinzal Online, RC J 56/08), en virtud de los cuales, cuando la acción típica se prolonga en el tiempo, el plazo de prescripción debe comenzar a computarse una vez que dicha conducta haya cesado, tal como lo establece el art. 63 del Código Penal (Cám. Nac. de Casación Penal, Sala III en “R.,J.A. s/ rec. de casación” del 9/03/07, La Ley Online).

5) A mayor abundamiento, cabe señalar que ese es el temperamento adoptado por la nueva ley en la materia N° 27.442, la que establece en su art. 72 que, en los casos de conductas continuas, el plazo comenzará a correr desde el momento en que cesó la comisión de la conducta anticompetitiva en análisis.

Y para el supuesto que se entendiera que dicha norma resulta aplicable al caso, luego de analizarse las causales de interrupción de la prescripción que la misma prevé en el art. 73, puede sostenerse que en la especie el plazo se vio interrumpido tanto por la denuncia presentada por Swiss Medical S.A. (inc. a), como con el traslado efectuado para que el sanatorio de las explicaciones que estime conducentes (inc. d) y con la imputación a los fines del descargo y ofrecimiento de pruebas (inc. e).

6) En consecuencia, corresponde rechazar la prescripción opuesta por el sanatorio y elevar los autos nuevamente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación en virtud de los recursos extraordinarios concedidos.

Ahora bien, teniéndose en cuenta lo dispuesto por la Directora General de Mesa de Entradas de dicho Tribunal y comunicado en fecha 27/07/2020, en el sentido de que no recibirán más expedientes papel, sino que una vez concedido el recurso extraordinario el expediente deberá ser



elevado digitalmente mediante el sistema Lex 100, la elevación aquí dispuesta deberá realizarse de manera digital. A tales fines y en caso de corresponder, deberán digitalizarse las actuaciones que no hayan sido cargadas oportunamente en el sistema, lo que queda a cargo de Mesa de Entradas de este Tribunal.

A idéntica cuestión el Dr. Guillermo Federico Elías:

1) Que en honor a la brevedad doy por reproducidos los puntos 1) a 2) de los considerandos del voto de mis distinguidos colegas.

2) Que antes que nada, debe dejarse sentado que no se encuentra en discusión que resulta aplicable en la especie la ley 25.156 – reformada por la ley 26.993-, lo que además quedó establecido en la sentencia suscripta por mis colegas en fecha 29/06/18 en cuyos términos se resolvió.

Dicha norma expresa, en el art. 56, que será de aplicación a los casos no previstos por la ley el régimen de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549 y su reglamentación, en cuanto sean compatibles.

No cambia lo expuesto la sanción de la nueva ley en la materia N° 27.442, puesto que no contiene en su articulado una disposición que establezca bajo qué normativa continuarán tramitándose las causas existentes, como lo preveían sus antecesoras, limitándose a hacer referencia a la Autoridad que seguirá conociendo en ellas (art. 80). Y agrega en el art. 81 que la reglamentación establecerá las condiciones con arreglo a las cuales continuará la tramitación de los expedientes iniciados en los términos de lo establecido en





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SALTA - SALA II

el Capítulo III de la ley 25.156 - referido a las concentraciones y fusiones- no siendo ese el caso de autos.

3) Que ello sentado e ingresando a resolver cabe recordar que el Sanatorio El Carmen S.A., entre otras instituciones médicas, interpuso recurso directo, en los términos de la citada ley 25.156, contra la Resolución N° 598 de la Secretaría de Comercio de la Nación dictada el 31/07/2017 por la que, en sustento de lo dispuesto por el art. 46 inc. b) de la ley 25.156, le aplicó una multa dineraria de \$ 2.813.046, con remisión a los fundamentos del Dictamen 53/2017, en el cual la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia consideró probada la conducta denunciada como contraria al interés protegido por la ley aplicable en la materia.

De la citada resolución surge que las actuaciones administrativas correspondientes se iniciaron como consecuencia de una denuncia efectuada por Swiss Medical S.A. en fecha 6/06/2012 por presunta comisión de conductas anticompetitivas en violación a la ley 25.156, aludiendo a un convenio de tipo colusivo orientado a fijar precios de manera concertada entre prácticamente la totalidad de los prestadores sanatoriales de las ciudades de Salta, Tartagal y Metán, lo cual habría tenido lugar a partir del mes de diciembre de 2011 hasta al menos diciembre de 2013.

El sanatorio fundó su planteo prescriptivo en el art. 54 de dicha ley, que dispone que las acciones que nacen de las infracciones allí previstas prescriben a los cinco (5) años y en el art. 55 que añade que los plazos de prescripción se interrumpen con la denuncia o por la comisión de otro hecho sancionado por esa norma.



3.1) Pues bien, mediante resolución del 26/09/17 (fs. 3741/3745 de las actuaciones administrativas reservadas en Secretaría), el Secretario de Comercio de la Nación concedió los recursos directos interpuestos por los nosocomios sancionados, exceptuándolos del depósito previo de la multa, tal como lo dispone el art. 53, 2º párrafo de la ley 25.156, por entender que tal depósito podría causarles un perjuicio que no admitiría una reparación ulterior en caso de que no se confirme la resolución en crisis. Ergo, concedió los recursos con efecto suspensivo.

Siendo ello así, la sanción de multa impuesta no adquirió firmeza y por lo tanto la Administración aun no se encuentra habilitada para perseguir su cobro, con lo cual el plazo de prescripción a tales fines no comenzó a correr.

Así las cosas, lo que habrá que determinar –según se desprende de los términos del planteo del recurrente- es si al momento del dictado del acto administrativo cuestionado se encontraba prescripta la potestad sancionatoria del organismo, al haber transcurrido más de cinco años desde el hecho y su denuncia, sin que el sanatorio hubiera cometido ningún otro hecho sancionado por la ley.

A tales fines debe tenerse en cuenta que el hecho denunciado no se trata de uno aislado sino de carácter continuado en el tiempo hasta que el infractor cesó en su conducta, ya que del dictamen al que remite la resolución administrativa impugnada surge que la denuncia fue realizada por la empresa Swiss Medical S.A. por la presunta comisión de conductas anticompetitivas en





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SALTA - SALA II

violación a la ley 25.156, las que habrían tenido lugar a partir del mes de diciembre de 2011 hasta al menos diciembre de 2013.

Y dada la sustancia preventiva y represiva que tienen las sanciones penales administrativas, que castigan la comisión de ilícitos de esa naturaleza, rigen los principios de prescripción del derecho penal (CNCom. Sala B, en “Superintendencia de ART c/ La Caja ART S.A.”, Rubinzal Online, RC J 56/08), en virtud de los cuales, cuando la acción típica se prolonga en el tiempo, el plazo de prescripción debe comenzar a computarse una vez que dicha conducta haya cesado, tal como lo establece el art. 63 del Código Penal (Cám. Nac. de Casación Penal, Sala III en “R.,J.A. s/ rec. de casación” del 9/03/07, La Ley Online).

3.2) En ese escenario, teniendo en cuenta que la denuncia referida fue presentada por la prepaga en fecha 21/05/12 ante la Secretaría de Defensa del Consumidor del Ministerio de Gobierno de Salta, la que ingresó a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia el 6/06/2012 y que la cuestionada resolución que aplicó la multa al sanatorio fue dictada por la autoridad competente en fecha 31/07/2017 y contando el plazo quinquenal desde que finalizó la conducta continuada denunciada, esto es, desde diciembre de 2013, puede concluirse que el término prescriptivo no se encuentra cumplido, lo que sella la suerte adversa del planteo, debiéndose elevar los autos nuevamente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación en virtud de los recursos extraordinarios concedidos.



En virtud de lo expuesto, el Tribunal

RESUELVE:

I) NO HACER LUGAR a la prescripción planteada por el apoderado del Sanatorio El Carmen S.A.

II) REGISTRESE, notifíquese, publíquese en los términos de las Acordadas de la CSJN N° 15 y 24 de 2013 y cúmplase con la elevación digital de la causa en los términos establecidos en el punto 6) de los considerandos del voto mayoritario.

