

C. 523



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Secretaría de Comercio Interior

477



BUENOS AIRES, - 3 DIC 2010

VISTO el Expediente N° S01:0069868/2009 del Registro del ex - MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el Visto, se inició como consecuencia de la remisión realizada por el Adjunto II del Defensor del Pueblo de la Nación de la denuncia efectuada por los señores Doctores Don Carlos Alberto PETRONIO (M.I. N° 11.528.204) y Don Hugo Ernesto SÁNCHEZ (M.I. N° 7.654.643), ambos representantes del INSTITUTO DEL CORAZÓN DE GUALEGUAYCHÚ SOCIEDAD ANÓNIMA, ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la ex - SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERÍA del ex - MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, a la ASOCIACIÓN DE CLÍNICAS Y SANATORIOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS y al INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RÍOS, por presunta infracción a la Ley N° 22.262.

Que mediante la Resolución N° 3740 de fecha 26 de octubre de 1999, el Adjunto II del Defensor del Pueblo de la Nación derivó a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA la causa que dio origen a las presentes actuaciones.

Que la misma fue recepcionada en fecha 29 de octubre de 1999.

Que la denuncia fue ratificada con fecha 30 de noviembre de 1999, de conformidad con las formalidades previstas en el Artículo 175 del Código Procesal Penal de la Nación, de aplicación supletoria de acuerdo a lo establecido en el Artículo 43 de la Ley N° 22.262.

Que conforme lo previsto en el Artículo 20 de la ley de marras, se corrió traslado de la denuncia a la ASOCIACIÓN DE CLÍNICAS Y SANATORIOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE



*Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*  
*Secretaría de Comercio Interior*

477



RÍOS, al INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RÍOS y al COLEGIO MÉDICO GUALEGUAYCHÚ, a fin de que brindaran las explicaciones que estimaran corresponder.

Que las denunciadas brindaron sus explicaciones en tiempo y forma.

Que en fecha 20 de octubre de 2005 la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA resolvió dar por concluida la instrucción sumarial y correr traslado de las actuaciones al INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RÍOS conforme los Artículos 1º y 2º de la Ley N° 22.262.

Que en la misma fecha la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA resolvió no correr el traslado previsto en los Artículos 1º y 2º de la Ley N° 22.262 a la ASOCIACIÓN DE CLÍNICAS Y SANATORIOS DE LA PROVINCIA ENTRE RÍOS, puesto que ya había emitido un pronunciamiento respecto de la misma conducta que se le atribuye en las actuaciones del Visto en el Expediente N° 064-003046/1997 del Registro del ex - MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ha emitido su dictamen y aconseja al señor Secretario de Comercio Interior: 1) aceptar las explicaciones del COLEGIO MÉDICO GUALEGUAYCHÚ; 2) imponer al INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RÍOS una multa de PESOS CUATROCIENTOS MIL (\$ 400.000), conforme lo establecido en el Artículo 26, inciso c) de la Ley N° 22.262; 3) ordenar al INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RÍOS el cese de la conducta de exclusión, por lo que deberá integrar su red de prestadores para la atención de los beneficiarios de las obras sociales con todos los profesionales que así lo soliciten; 4) notificar al señor Adjunto II del Defensor del Pueblo de la Nación acerca de esta decisión; y 5) ordenar la publicación de las medidas precedentes en el Boletín Oficial conforme lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 22.262 y en un periódico de alcance provincial, por TRES (3) días, debiendo acreditar fehacientemente ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA el cumplimiento de este punto, dentro de los QUINCE (15)

A



días de la última publicación.

Que el suscripto comparte los términos del dictamen emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del ex - MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, al cual cabe remitirse en honor a la brevedad, y cuya copia autenticada se incluye como Anexo que con CUARENTA Y SIETE (47) hojas forma parte integrante de la presente resolución.

Que el infrascripto es competente para el dictado del presente acto en virtud de lo establecido en el Artículo 58 de la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Acéptanse las explicaciones del COLEGIO MÉDICO GUALEGUAYCHÚ, conforme lo establecido en el Artículo 21 de la Ley N° 22.262.

ARTÍCULO 2°.- Impóngase al INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RÍOS una multa de PESOS CUATROCIENTOS MIL (\$ 400.000), conforme lo establecido en el Artículo 26, inciso c) de la Ley N° 22.262.

ARTÍCULO 3°.- Ordénase al INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RÍOS el cese de la conducta de exclusión, conforme lo establecido en el Artículo 26, inciso b) de la Ley N° 22.262, por lo que deberá integrar su red de prestadores para la atención de los beneficiarios de las obras sociales con todos los profesionales que así lo soliciten.

ARTÍCULO 4°.- Notifíquese al señor Adjunto II del Defensor del Pueblo de la Nación acerca de esta decisión.

ARTÍCULO 5°.- Ordénase la publicación de las medidas precedentes en el Boletín Oficial, conforme



*Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*  
*Secretaría de Comercio Interior*



lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 22.262 y en un periódico de alcance provincial, por TRES (3) días, debiendo acreditar fehacientemente ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS el cumplimiento de este punto, dentro de los QUINCE (15) días de la última publicación.

ARTÍCULO 6°.- Considerase parte integrante de la presente resolución, al Dictamen N° 602 de fecha 20 de agosto de 2008 emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del ex - MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, que en CUARENTA Y SIETE (47) hojas autenticadas se agrega como Anexo a la presente medida.

ARTÍCULO 7°.- Notifíquese de la presente resolución a los involucrados.

ARTÍCULO 8°.- Regístrese, comuníquese, y archívese.

RESOLUCIÓN N°

477

Lic. MARIO GUILLERMO MORENO  
SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR  
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS

Ref. Expediente N° 064-017454/99 (C.523) HG-ML-MP

DICTAMEN CNDC N° 602/2008

BUENOS AIRES, 20 AGO 2008

SEÑOR SECRETARIO:

Elevamos para su consideración el presente dictamen elaborado en el expediente de la referencia caratulado: "ASOCIACION DE CLINICAS Y SANATORIOS DE LA PCIA. DE ENTRE RIOS (ACLER) E INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE LA PCIA. DE ENTRE RIOS S/INFRACC. LEY 22.262" iniciado como consecuencia de la remisión efectuada por el Adjunto II del Defensor del Pueblo de la Nación a esta Comisión Nacional de la denuncia presentada por los doctores Carlos Alberto Petronio y Hugo Ernesto Sánchez, por presunta infracción a la Ley N° 22.262.

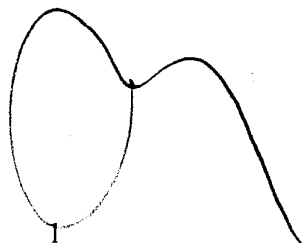
ANTECEDENTE

Mediante Resolución N° 03740/99 de fecha 26 de octubre de 1999 el Adjunto II del Defensor del Pueblo de la Nación derivó a esta Comisión Nacional la causa N° 14.623/99, caratulada "Petronio, Carlos Alberto y Otro sobre perjuicios derivados del ejercicio monopólico en la presentación de los servicios de salud por parte de ACLER e IPSE", la que fue recepcionada en fecha 29 de octubre de 1999.





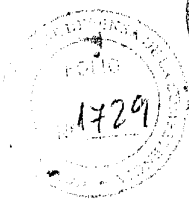




ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477



### I. SUJETOS INTERVINIENTES

1. Los médicos cardiólogos doctores Carlos Alberto Petronio y Hugo Sánchez, en adelante los DENUNCIANTES, eran parte integrante de la sociedad denominada: INSTITUTO DEL CORAZÓN DE GUALEGUAYCHÚ SOCIEDAD ANÓNIMA, creada a los efectos de acercar un importante avance tecnológico en materia de prestaciones de salud en la zona de Entre Ríos, con asiento en la Ciudad de Gualeguaychú, tales como los servicios de Cámara Gamma, Ecocardiografía Doppler Color, Ecografía Doppler Vascular Periférica, Cateterismo y Hemodinamia.
2. La ASOCIACION DE CLINICAS Y SANATORIOS DE ENTRE RIOS, en adelante ACLER, es una entidad que nuclea a las clínicas y sanatorios asociados a la misma y tiene por objeto, entre otros, celebrar convenios de prestación de servicios sanatoriales con instituciones públicas y privadas y procesar la documentación de sus asociados elevando las facturaciones a los prestatarios.
3. EI INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RIOS, en adelante IPSER, es una institución civil, de segundo grado, sin fines de lucro, integrada por la Federación Médica de Entre Ríos, la Asociación de Clínicas y Sanatorios de la Provincia de Entre Ríos (ACLER) y el Colegio de Bioquímicos de Entre Ríos, cuya función es la administración de algunos convenios capitados para la atención de beneficiarios de la Provincia de Entre Ríos.
4. EL COLEGIO MÉDICO DE GUALEGUAYCHÚ, en adelante el COLEGIO,

*[Handwritten mark]*

*[Handwritten scribbles and a large signature]*



ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477



es una entidad civil sin fines de lucro que aglutina a los profesionales médicos de la Ciudad de Gualeguaychú, Pcia. de Entre Ríos. Entre sus objetivos se encuentra el gerenciamiento de convenios con obras sociales en las prestaciones de primer nivel (ambulatorio).

II. HECHOS DENUNCIADOS

- 5. Mediante presentación incorporada a fojas 4/11 de estas actuaciones, los Dres. Carlos Alberto Petronio y Hugo Sánchez manifestaron que en su carácter de médicos cardiólogos, motivados en la posibilidad de acercar un importante avance tecnológico a la ciudad de Gualeguaychú, idearon junto con otros colegas la creación de una sociedad que tuviera por fin poner al alcance de la población servicios de prestaciones médicas con equipos de alta complejidad y tecnología de punta tales como Cámara Gamma, Ecocardiografía Doppler Color, Ecografía Doppler Vascular Periférica, Cateterismo y Hemodinamia.
- 6. Expresaron que, a tal fin, a fines del año 1994 firmaron un convenio privado con el Centro Médico San Lucas de la ciudad de Gualeguaychú a fin de ocupar consultorios de esa institución para la atención de pacientes y la ubicación de la aparatología adquirida por quienes integrarían la referida sociedad.
- 7. Señalaron que en junio de 1995 se formó la sociedad denominada: "INSTITUTO DEL CORAZÓN DE GUALEGUAYCHÚ S.A.", cuya escritura constitutiva se celebró el día 21 de junio de 1995. Con este emprendimiento se atenderían las necesidades de salud de la población de la costa

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

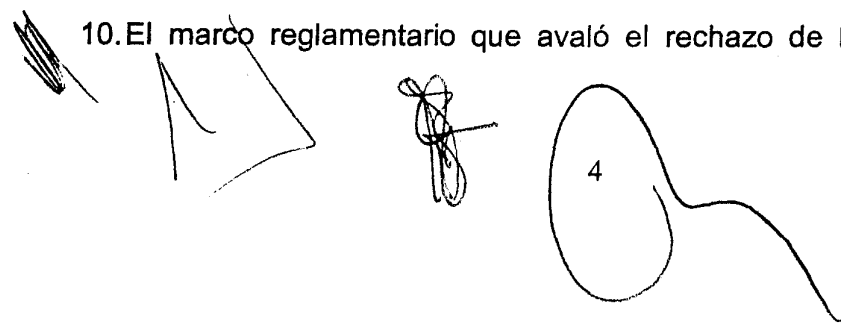
477  
1731  
FOLIO 178  
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

entrerriana del Río Uruguay y también de la vecina República Oriental del Uruguay, evitando que quienes necesitaran de la prestación de los referidos servicios tuvieran que trasladarse hasta la ciudad de Buenos Aires o hasta la ciudad de Paraná.

- 8. Que en la provincia de Entre Ríos, explicaron, las prestaciones de servicios médicos están regidas por dos organismos: ACLER e IPSER, que son las entidades que administran los contratos de prestaciones de salud, es decir que pactan los contratos de prestaciones a obras sociales, ejerciendo en la práctica, a juicio de los denunciantes, un control monopólico del mercado.
- 9. Manifestaron que en junio de 1995 EL INSTITUTO solicitó su incorporación como prestador de servicios médicos a ACLER y al IPSER, solicitud que por parte de ACLER fue contestada mediante notas Nos. 0146/95 (fs. 25) y 0164/95 (fs.24), expresando en la primera que estaban en condiciones de anticiparles que en los casos de aquellos servicios que carecieran de otros prestadores en la ciudad, los mismos serían considerados favorablemente. En la segunda les comunicaron que la Comisión Directiva de ACLER había resuelto aceptar la incorporación del servicio de Cámara Gamma para los convenios capitados de ACLER e IPSER, no así el servicio de Ecocardiografía Doppler Color y Ecografía Doppler Vascular Periférica por ya existir otro prestador en la ciudad. Al respecto, los denunciantes aclararon que un representante de ese supuesto "otro prestador" era uno de los firmantes del acta asamblearia en la que se decidió la exclusión de esos servicios.

X

10.El marco reglamentario que avaló el rechazo de la incorporación de EL





INSTITUTO a las prestadoras de servicios, señaló, se estableció en la Asamblea de ACLER del día 25 de abril de 1995 en la que se ratificó una Resolución del Consejo Provincial de la mencionada entidad que estableció *tomar como red prestadora para los convenios administrados por IPSER y/o ACLER, a los sanatorios ya adheridos, los que serían debidamente categorizados y acreditados, no aceptando dentro del sistema nueva tecnología o instalación de establecimientos donde ya los hubiera y la demanda de servicios estuviera satisfecha, con el objeto de ir depurando y ajustando la red a una demanda real.*

11. Se transcribe a continuación lo asentado en el Acta de la referida Asamblea: 1°) *separar de la red a las instituciones que no categorizaran.* 2°) *No aceptar nuevos prestadores para los convenios administrados por la Asociación de Clínicas y El Instituto de Prestaciones de Salud de entre Ríos, quedando cerrada la incorporación a partir del 1° de marzo de 1995 hasta tanto la Comisión Directiva y el Consejo Provincial de ACLER resolvieran, previa evaluación, la incorporación de nuevos prestadores.* 3) *No aceptar nuevos Centros de Diagnóstico y/o Policonsultorios, de existir capacidad instalada y funcionando dentro de la Red Prestadora vigente y* 4°) *Dar prioridad a las estructuras instaladas en los establecimientos para que pudiera garantizarse una adecuada y segura prestación al beneficiario.*

12. Uno de los presentantes de la denuncia que nos ocupa, el Dr. Petronio, refirió que llegado el mes de julio de 1995 y pese a haber cumplido personalmente con todos los requisitos, no había sido incorporado al registro de prestadores de Eco-Doppler, razón por la cual procedió a intimar

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



177

al Colegio Médico de Gualeguaychú a los fines de solicitarle que asumiera la defensa de los intereses y principios del gremio: libre competencia y libre elección del profesional ante FEMER, el IPSER y ACLER. (Nota de fecha 02-08-95, fs. 27).

13. Agregaron que en EL INSTITUTO se comenzó a experimentar una política agresiva de parte de las entidades que capitaban los servicios de salud, como parte de una estrategia destinada a eliminarlos del mercado hasta que posteriormente, en el año 1996, (por Cartas Documento N°s. 14.463.069 1 y 14.463.603 1 de fechas 31-10-96 y 1-11-96, agregadas a fojas 39 y 40) el IPSER comunicó a los Dres Petronio y Sánchez, respectivamente, que eran dados de baja como prestadores de los servicios capitados administrados por ese instituto, en virtud, respecto al primero de los nombrados, de lo establecido en los artículos 9 y 10 del Convenio de Adhesión y el artículo 4 inciso a) del Estatuto del IPSER, y respecto al segundo de los nombrados en virtud de no haber firmado la adhesión solicitada oportunamente.

14. Aquí cabe transcribir lo que el Estatuto del IPSER establecía en su Art. 4° Inc.a): *“Los principios rectores del Instituto son los siguientes: a) Creación de una red de prestadores desregulada: ello significa la incorporación contractual de los prestadores de salud, voluntaria en su ingreso, pero cohesionada y exclusiva en los objetivos”*; como así también corresponde transcribir lo que establecían los artículos 9 y 10 del Convenio de Adhesión del IPSER, los que, respectivamente, rezaban: *“La aceptación de la adhesión voluntaria al I.P.S.E.R. constituye la obligación de prestar servicios a todas las Obras Sociales y Prestatarios en general, contratados*



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477  
FOLIO 1786  
1434  
VERA  
QUE  
FOLIO

por el I.P.S.E.R. y en las condiciones y formas mencionadas.- La atención de beneficiarios de prestatarios no contratados por el I.P.S.E.R. autorizará a dejar sin efecto, la presente adhesión sin derecho al Prestador de reclamo alguno" y "La sola firma del presente no significará la automática aceptación como prestador, sino que la incorporación será analizada, resuelta y comunicada por el IPSEER".

15. Posteriormente los denunciantes manifestaron que las comunicaciones efectuadas por el IPSEER motivaron un frondoso intercambio epistolar hasta que el día 15 de diciembre de 1996 la entidad publicó el listado de prestadores médico, sanatorial y bioquímico que voluntariamente habían adherido en la provincia de Entre Ríos, excluyendo del mismo a EL INSTITUTO y a todos sus integrantes, entre ellos, a los firmantes de la presente denuncia.

16. Explicaron que ante la conducta discriminatoria del IPSEER, EL INSTITUTO lo intimó para que en el plazo de 24 horas clarificara adecuadamente la situación, bajo apercibimiento de efectuar denuncia por violación a los artículos 1°, 41° y cctes. de la Ley 22.262 y ejercer oportunamente las pertinentes acciones civiles y penales conforme a las previsiones del artículo 42° de dicha ley, toda vez que pese a que EL INSTITUTO había suscripto oportunamente la adhesión y había sido admitido de hecho como prestador al igual que sus integrantes, éstos y EL INSTITUTO fueron excluidos del listado de prestadores.

17. Refirieron que, ante ello, el IPSEER contestó comunicando que EL INSTITUTO era prestador por haberse adherido al convenio suscripto

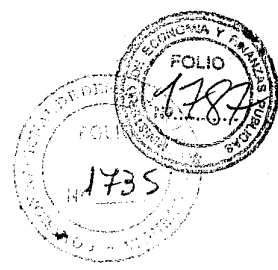
*[Handwritten marks and signatures]*

7

COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477



oportunamente, aduciendo que sólo se habían aplicado las cláusulas del convenio firmado y aceptado por los prestadores. Que al mismo tiempo, aclaró, el Colegio Médico de Gualeguaychú comunicó a distintas obras sociales que a los doctores Sánchez y Petronio no se les debían expedir órdenes de atención médica por haber rescindido el IPSER el convenio de adhesión a dichos profesionales.

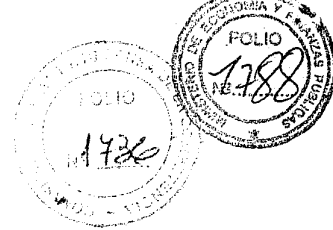
18. Expusieron que frente a tales comunicaciones emanadas del Colegio Médico de Gualeguaychú y su contradicción con la respuesta del IPSER, los mencionados profesionales intimaron al referido Colegio a que aclarase la medida comunicada, por lo que el intimado respondió que las mismas obedecían a instrucciones provenientes del IPSER, manifestando posteriormente que habían solicitado a esta última entidad las correspondientes aclaraciones con carácter de urgente.

19. Que la instrucción de no emitir órdenes de consulta por parte del Colegio, señalaron, fue confirmada por las siguientes obras sociales: Vialidad Nacional, O.S.P.L.A.D, Instituto de Servicios Sociales Bancarios, O.S.E.C.A.C., O.S.P.A. VIAL y FECAM S.O.L., entre otras, ante las intimaciones postales que les cursara EL INSTITUTO. (Fs. 82, 84).

20. Agregaron que ante la respuesta brindada por el Colegio Médico de Gualeguaychú, el Dr. Sánchez en representación de EL INSTITUTO, del Dr. Petronio y en nombre propio intimó a ese Colegio a efectuar entrega de las referidas "instrucciones" recibidas del IPSER, ante lo cual el Colegio contestó que toda la documentación relacionada con el tema estaba a disposición en su sede. Ante esta respuesta, aclararon, se constituyeron en

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



dicha sede con la presencia de un escribano labrándose el acta notarial de constatación que luce a fs. 91/94 a los fines de requerir la documentación señalada, encontrándose entre la misma, una nota del IPSER de fecha 3 de enero de 1997, en la que se aclaraba que los doctores Sánchez y Petronio al no ser prestadores adheridos tampoco podían facturar a través de EL INSTITUTO porque de esa manera se evadiría una situación personal ya resuelta. (Fs. 100).

21. Finalmente manifestaron que a esa altura de los acontecimientos, la conducta monopólica ejercida por ACLER y el IPSER ya había dado sus frutos, ya que resultó ineludible el estado crítico-terminal de EL INSTITUTO y de las finanzas de los socios, por lo que el caro emprendimiento debió ser abandonado y el equipo Cámara Gamma al igual que otros equipamientos debió ser devuelto, no sin antes tener que afrontar la deuda que, por la locación, se tenía con el Centro Médico San Lucas.

### III. PROCEDIMIENTO

#### La ratificación de denuncia.

22. A los efectos de dar cumplimiento con las formalidades previstas en el artículo 175 del CPPN, de aplicación supletoria de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 22.262, esta Comisión Nacional labró las actas de fecha 30 de noviembre de 1999 (fs. 123 y 124) mediante las cuales los doctores CARLOS ALBERTO PETRONIO y HUGO ERNESTO SÁNCHEZ procedieron a ratificar la denuncia que luce a fs. 4/11 presentada oportunamente ante el señor Defensor del Pueblo de la Nación.



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



477

El traslado previsto en el Art. 20 de la Ley n° 22.262.

23. A fojas 137, conforme lo previsto en el artículo 20 de la ley de marras, esta Comisión Nacional ordenó dar traslado de la denuncia a ACLER, al IPSER y al Colegio Médico de Gualeguaychú a los efectos de que brindaran las explicaciones que estimaran pertinentes respecto a los hechos que se les inculparon en la misma.

Las explicaciones brindadas por las denunciadas.

24. Consecuentemente, en fecha 20 de enero de 2000 el Colegio Médico de Gualeguaychú presentó sus explicaciones en legal tiempo y forma mediante escrito agregado a fs. 144/146, en el que destacó la falta de denuncia en su contra que habilitara la notificación practicada así como también el haber incurrido en conducta que pudiera calificarse de monopólica. No obstante destacó que el IPSER es quien suscribe los convenios con las distintas obras sociales y quien produce las altas y bajas de los prestadores y que es quien canaliza la recepción de las órdenes médicas y el pago a los profesionales médicos por intermedio de los Círculos o Colegios Médicos de la Provincia de Entre Ríos, quienes deben ajustarse a las disposiciones y resoluciones que se les imparta.

25. A fs 166/172 obran las explicaciones brindadas en tiempo y forma por el IPSER, quien luego de referirse a la denuncia como un conjunto de conceptos confusos e imprecisos expresó que conforme al artículo 4° de su Estatuto Social surge que la libertad de contratación se encuentra entre los principios rectores de ese instituto y que el mismo no tiene cláusulas de



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477



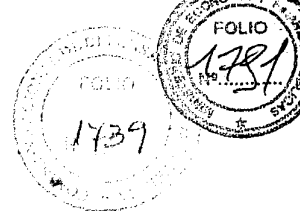
exclusividad con ninguna obra social de las contratadas, por expresa imposición de las mismas.

26. Que el único hecho imputable al IPSER extraíble del galimatías de la denuncia, manifestó, resultaría que se habría excluido del padrón de prestadores a los doctores Petronio, Sánchez y a EL INSTITUTO, advirtiendo al respecto que éste último fue reconocido como prestador por el IPSER mediante Carta Documento del 30 de diciembre de 1996; que el Dr. Petronio por un error involuntario no fue reconocido como prestador por un corto período ya que el 12 de enero de 1997, fue dado de alta en tal carácter haciendo saber de ello al Colegio Médico de Gualeguaychú; y que el Dr. Sánchez jamás efectuó presentación alguna respecto a su baja, de haberlo hecho la medida se hubiera reconsiderado.

27. Agregó que la supuesta restricción a la emisión de órdenes médicas no le constan al IPSER porque según las propias manifestaciones de los denunciantes, surgieron del Colegio Médico de Gualeguaychú y/o de las obras sociales mencionadas, las que más allá de achacar su comportamiento al IPSER no explicitaron la existencia de "instrucción" alguna emanada del mismo que restringiera el desarrollo de la actividad profesional de los denunciantes.

28. Señaló que la verdad de los hechos es que los denunciantes formaron en el año 1995 una empresa en el mercado del servicio de la salud que no llegó a buen término por los avatares de cualquier emprendimiento y no por la existencia de una estrategia destinada lisa y llanamente a eliminarlos del mercado.

*[Handwritten signature]*



29. Indicó que de las Pautas para el Mercado de la Salud de esta Comisión Nacional, la única que podría ser afectada por el confuso relato de los denunciantes es la Sexta, pero que el IPSER no cumple con la cuota del mercado allí prevista y que para el hipotético caso de cumplimiento de la cuota del mercado del 50%, no existió ninguna limitación al ingreso de prestadores al sistema del IPSER.

30. Manifestó que a la luz de dicha pauta no existió más que la exclusión temporaria por error del Dr. Petronio, por lo que no puede pensarse en modo alguno en la imposición de ninguna barrera a la entrada de nuevos competidores, aclarando que en el caso de EL INSTITUTO, éste resultó siempre prestador del IPSER, y que respecto al Dr. Sánchez resultó un desistimiento implícito de su voluntad de resultar prestador del sistema.

31. Concluyó con que las versiones de que el Colegio Médico de Gualeguaychú imputaba al IPSER su supuesta conducta de impedir la emisión de órdenes médicas a favor de los denunciantes, no le constó en modo alguno.

32. Por su parte ACLER presentó sus explicaciones también en tiempo y forma (fs. 184/196), manifestando inicialmente la dificultad para contestar el traslado que oportunamente se le corriera en mérito a la falta total de claridad de conceptos de la denuncia.

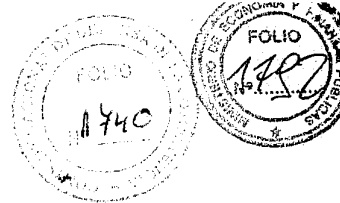
33. Negó la autenticidad de todas las fotocopias adjuntadas a la denuncia, al igual que la existencia de sus originales, por lo que consideró que carecía

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*  
12.





Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



477

de todo sustento jurídico todas las remisiones a aquéllas, agregando que en virtud de la Teoría de la Preclusión de los Actos Procesales rechazaría todo eventual intento de la denunciante a que se agregue más prueba documental a la ya acompañada en la denuncia.

34. Señaló que la cuestión planteada por EL INSTITUTO está circunscripta a la actividad salud dentro del plano de la seguridad social y que conforme a la Ley Nacional N° 23.661, reguladora del Seguro Nacional de Salud, para ser contratado por las obras sociales, los prestadores deben estar inscriptos en el Registro que el ANSSAL lleva al efecto, aclarando que ACLER se encuentra registrada en dicha entidad y que EL INSTITUTO no ha acreditado en autos su inscripción, siendo este motivo una causal de rechazo ante la pretensión de ser prestador de cualquier obra social.

35. Mencionó que ACLER no tiene ni puede tener cláusula de exclusividad con ninguna obra social de las contratadas por imposición de las mismas y que la desregulación efectivizada mediante Decreto 2284/91 prohíbe expresamente la fijación y aplicación de este tipo de cláusulas y que el poder de nombrar, remover o sancionar a los prestadores de salud, es resorte exclusivo de las obras sociales y no de ACLER.

36. Agregó que existen instituciones sanatoriales no asociadas a la ACLER que sin embargo, están contratadas por las administradoras de fondos para la salud, con quienes tienen contratos directos.

37. Explicó que la ACLER atiende el segundo nivel (internaciones) de los convenios de algunas obras sociales, pero que además EL INSTITUTO

M

~~M~~

M

13

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477

FOLIO  
1737  
1741

debió atender prestaciones de primer nivel (prácticas y consultas médicas) para lo cual debió necesariamente suscribir convenios con las obras sociales o con la Federación Médica de Entre Ríos, advirtiendo que pese a lo cual, en la denuncia no se hace alusión a dichos ingresos.

38. Finalmente, rechazó cualquier imputación de prácticas monopólicas a la ACLER atento a que "no se entiende cuales son los sustentos reales por los cuales la denunciante ligeramente se lanza a atribuir", reseñando posteriormente el proceso de desregulación del mercado de salud.

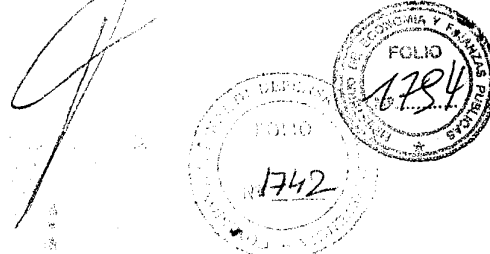
La conclusión del sumario y la imputación conforme el artículo 23 de la Ley N°22.262.

39. En fecha 20 de octubre de 2005 (fs. 1511/1519) esta Comisión Nacional resolvió dar por concluida la instrucción sumarial, y correr el traslado que manda el artículo 23 de la Ley 22.262 al INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RIOS (IPSER), a fin de que el mismo efectuase su descargo y ofreciese la prueba que estimase corresponder sobre la conducta consistente, "prima facie", en un abuso de posición de dominio en el mercado de prestaciones médicas en la Ciudad de Gualeguaychú, Pcia. de Entre Ríos, mediante la restricción de la oferta de profesionales médicos especializados, según lo dispuesto en los artículos 1° y 2° Inc. a) de la Ley 22.262.

40. Cabe mencionar que el traslado previsto en el artículo 23 de la Ley 22.262, no se corrió a la ASOCIACION DE CLINICAS Y SANATORIOS DE ENTRE RIOS (ACLER) ni al COLEGIO MÉDICO DE GUALEGUAYCHÚ, por lo



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



motivos puesto de manifiesto en el resolutorio mencionado en el párrafo que antecede y que en honor a la brevedad procesal, esta Comisión Nacional se excusa de reproducir y remite para su lectura.

### El descargo

41. El IPSER, en tiempo y forma, presentó su defensa el día 18 de enero de 2006 (fs. 1534/1538) y ofreció prueba informativa y testimonial.

42. En la referida defensa el IPSER preliminarmente manifestó que el INSTITUTO nunca efectuó el trámite de inscripción ante el ANSAL conforme lo ordena expresamente el artículo 29 Inc. b) de la Ley 23.661, por lo que dicho establecimiento, sostuvo, jamás pudo integrar no solamente los padrones de prestadores del IPSER, sino ningún otro dedicado a prestaciones del "Programa Médico Obligatorio" y normativa sanitaria conteste del Ministerio de Salud.

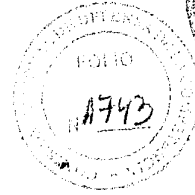
43. Que otro elemento esencial que se debía tener en cuenta, expresó, es que el IPSER, al ser una entidad formada por ACLER, por la Federación Médica de Entre Ríos y por el Colegio de Bioquímicos de Entre Ríos, contaba para el cumplimiento de sus fines con un padrón de prestadores cuyos integrantes debían surgir de los padrones de prestadores de las entidades que lo formaban.

44. Consecuentemente, agregó, al no ser aceptado El INSTITUTO como prestador de ACLER porque no contaba con la autorización de la autoridad de aplicación para ser prestador de la seguridad social, no podía formar

Handwritten marks and signatures at the bottom of the page, including a large scribble on the left and a signature on the right that encloses the number 15.



477



parte del padrón de prestadores del IPSER.

45. Refirió que el IPSER está condicionado a las directrices que imparten las entidades que lo conforman, y que si ACLER realizó alguna conducta que podría estar reñida con la normativa de la competencia, la misma no podía ser achacada al IPSER por acto reflejo.
46. Con relación a las restricciones contenidas en el convenio de adhesión y en su Estatuto (pto. 14 del presente), la entidad señaló que dichos instrumentos han sido modificados, agregando que ello se encuentra probado en autos y reconocido por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.
47. Finalmente el IPSER ofreció prueba informativa y testimonial, e indicó que previo a todo trámite esta Comisión Nacional debía resolver el contenido del compromiso ofrecido por esa entidad en fecha 11 de junio de 2004.

El Compromiso ofrecido por ACLER e IPSER (Art. 24 de la Ley 22.262) y la solicitud de suspensión de la instrucción del sumario.

48. En efecto, en fecha 11 de junio de 2004 ACLER e IPSER efectuaron la presentación que luce agregada a fs. 858/860, en la cual esas entidades textualmente expresaron: ***“Las Asociaciones” se comprometen en los términos del arts. 1° y 24° de la Ley 22.262 y 1° de la Ley 25.156, a no obstruir de modo alguno la normal y libre prestación de servicios profesionales por parte de quienes no formen parte de las mismas, y/o que suscriban convenios particulares con las Obras Sociales que así lo deseen***

ES COPIA FIEL  
DE ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477

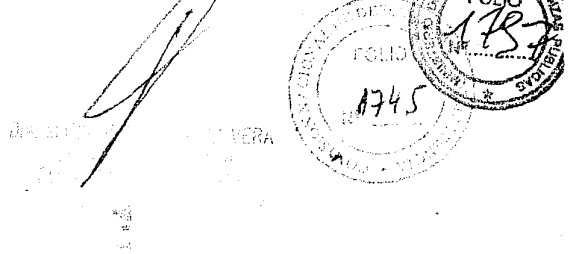
SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR

1744

SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN  
FOLIO  
1796

de acuerdo a su política comercial, y a no exigir más requisitos que la idoneidad profesional, técnica y moral a quienes quieran voluntariamente formar parte de la red de Prestadores de "Las Asociaciones" de conformidad con lo dispuesto en el art. 2° y 5° inc.a) del Estatuto del I.P.S.E.R. de fecha 30/10/00"; y solicitaron la aprobación del referido compromiso y la consecuente suspensión del proceso.

49. Con relación al compromiso ofrecido por ACLER e IPSER transcrito en el párrafo que antecede, esta Comisión Nacional en fecha 14 de junio de 2004 expresó: "... 2.- Téngase presente el compromiso ofrecido...". En fecha 24 de noviembre de 2005, en oportunidad de resolver la Reposición y la Nulidad planteada por el IPSER (fs. 8/11 de Incidente de Reposición y Nulidad) contra el resolutorio que dispuso dar por concluida la instrucción sumarial y correr el traslado previsto en el Art. 23 de la Ley 22.262, esta Comisión Nacional, refiriéndose al compromiso ofrecido dijo: "...cabe advertir que la falta de un pronunciamiento específico no impide la tramitación de las presentes actuaciones ni la clausura de la instrucción. Constituyendo una facultad del órgano de aplicación su admisión. Que además de ello, la circunstancia de que esta Comisión Nacional, pudiendo convocar a audiencia a quien o quienes ofrecieron el compromiso a efectos de evaluar modificaciones a la propuesta, no lo haya hecho, ni tampoco haya dictaminado acerca de dicha propuesta elevando las actuaciones al señor Secretario, también puso en evidencia la decisión de la autoridad administrativa de no suspender la instrucción pese a la presentación del compromiso aludido. Todo lo cual, ningún agravio ocasiona al peticionante. Que sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo anterior y de acuerdo a las constancias obrantes en autos, la concesión de la suspensión del



*procedimiento a partir del compromiso presentado, deviene improcedente”.*

50. Luego, en el resolutorio de fecha 15 de febrero de 2007 (fs. 1541/1543) por el cual se concedió la prueba ofrecida por el IPSER, esta Comisión Nacional expresó: *“ARTÍCULO 3º.- Con relación a la solicitud de resolución del compromiso oportunamente ofrecido, estése a lo resuelto mediante Resolución de esta CNDC de fecha 24 de noviembre de 2005 dictada en el marco del Expediente S01: 0369386/2005 en el que se tramitó el Incidente de Reposición y Nulidad de Resolución”.*

51. Ahora, en la presente instancia en la que se produce el dictamen final, corresponde pronunciarse específicamente con relación al aludido ofrecimiento de compromiso, manifestando al respecto que en el presente caso el mecanismo del compromiso previsto en el artículo 24 de la Ley 22.262 a fin de evitar conductas anticompetitivas mediante la acción conjunta de presuntos responsables y autoridades, no resultó de utilidad atento a las particularidades y al grado de importancia de las conductas que se han querido desterrar.

52. En efecto, las conductas investigadas en autos, al momento de ofrecerse el compromiso referido por ACLER e IPSEER (11 de junio de 2004), contaban con la particularidad y la importancia de que ya habían provocado un mal a la competencia con afectación al interés económico general.

53. En el mercado de prestaciones médicas de alta complejidad en el ámbito de la Ciudad de Gualeguaychú y zonas de influencia, las conductas llevadas a cabo por ACLER e IPSEER ya habían producido un perjuicio al momento en

*X*


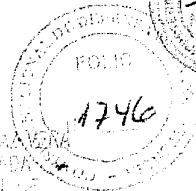

*[Handwritten scribble]*

*[Handwritten scribble]*

*[Handwritten scribble]*

18

COPIA FIEL ORIGINAL



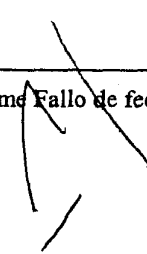

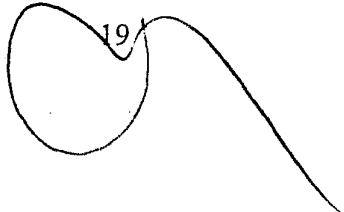
que dichas entidades propusieron el compromiso que aquí se atiende.

54. Con relación al compromiso contenido en la ley de marras, la Justicia ya ha señalado que: "La doctrina ha conceptualizado este compromiso como una convención o transacción..." y ha expresado: " Como consecuencia de la finalidad de la norma en análisis ut supra referida, únicamente puede esgrimirse la misma para convenir sobre el cese o modificación de conductas en ejecución, pero nunca sería esto posible respecto de los hechos ya plenamente consumados, ..., por lo que no puede pretenderse por medio del art. 24 de la Ley 22.262 la impunidad de conductas pasadas. ... De tal modo, mal podían pretender los apelantes un compromiso en base a lo dispuesto por el art. 24 cuya finalidad claramente alude a reconducir conductas actuales, si al mismo tiempo estaban reconociendo que las actividades por ellas desplegadas estaban totalmente concluidas. ... Obviamente, ningún procedimiento a los fines del art. 24 tenía que implementar la Comisión lo que, por otra parte, de acuerdo a lo aquí analizado en el Punto III, no vulneró el derecho de defensa de las denunciadas".

55. Por las razones que anteceden, no se convocó a una audiencia a las encartadas ni se elaboró dictamen proponiendo al señor Secretario la aceptación del compromiso ofrecido y la consecuente suspensión del procedimiento<sup>1</sup>.

Planteo de prescripción de la acción por parte de ACLER e IPSER

<sup>1</sup> Conforme Fallo de fecha 19/03/1992 de la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, Sala "A" en autos



ES COPIA FIEL  
 DEL ORIGINAL

*[Handwritten signature]*



56. En fecha 19 de septiembre de 2005 los apoderados de ACLER e IPSER plantearon prescripción de la acción, razón por la cual se formó Incidente que tramitó por Expediente S01: 0331025/2005 en el cual esta Comisión Nacional dictó la Resolución de fecha 24 de octubre de 2005 (fs.16/20 del Incidente), rechazando el referido planteo por los fundamentos expuestos en sus considerandos a los que aquí se remite para su lectura en honor a la brevedad.

57. Contra la Resolución mencionada en el párrafo que antecede el señor apoderado del IPSER interpuso Recurso de Apelación en fecha 04 de noviembre de 2005, recurso éste que fue resuelto por esta Comisión Nacional mediante el resolutorio de fecha 24 de noviembre de 2005 (fs. 27 y 28 del Incidente de Prescripción de la Acción) en el que se dispuso no hacer lugar al mencionado Recurso de Apelación por haber resultado el mismo extemporáneo, más allá de que la resolución atacada no resultaba de las apelables conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Ley 22.262.

Interposición de los Recursos de Reposición y Nulidad por parte de IPSER.

58. Por otra parte, en fecha 25 de octubre de 2005, el señor apoderado del IPSER interpuso Recurso de Reposición y Nulidad contra la Resolución de esta Comisión Nacional de fecha 20 de octubre de 2005 que dispuso dar por concluida la instrucción del sumario y correr el traslado previsto en el Art. 23 de la Ley 22.262 al IPSER, a fin de que dicha entidad presentara su defensa y ofreciera prueba.

---

ALTAMIRANO, Miguel s/ Denuncia Empresas Areneras s/ Ley 22.262".

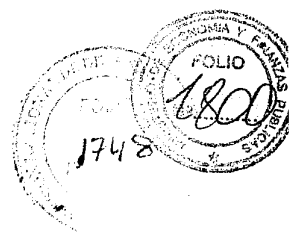
*[Handwritten signatures and scribbles]*





ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



59. Consecuentemente, se formó Incidente de Reposición y Nulidad que tramitó por Expediente S01: 0369386/2005 y en el cual esta Comisión Nacional en fecha 24 de noviembre de 2005 (fs. 8/11 de dicho Incidente) resolvió rechazar la reposición y no hacer lugar a la nulidad interpuesta por los fundamentos allí expuestos, respecto a los cuales esta Comisión Nacional se excusa de reproducir en el presente acto y remite para su lectura.

### III. LA CONDUCTA

60. La conducta investigada en el presente expediente llevada a cabo por IPSEER y por ACLER es la imposición de condiciones inaceptables desde la óptica de la competencia tanto a los integrantes de los listados de prestadores de estas entidades como a los interesados en formar parte de los mencionados padrones, las que por un lado coartan las posibilidades de contratación por fuera de ambas denunciadas y por otro actúan como una barrera a la entrada de nuevos competidores en la prestación de servicios médicos.

### V. EL MERCADO

61. El mercado de servicios médicos en el presente expediente, guarda estrecha relación con el descrito en oportunidad de elaborarse el dictamen correspondiente al expediente N° 064-003046/97 (C440), en el que la CNDC aconsejó al SECRETARIO DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACIÓN Y LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR la sanción de ACLER, en razón de la posición de dominio de la que hizo abuso la entidad, con el objeto de restringir la oferta de establecimientos sanatoriales de la

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL



FOLIO  
1749

FOLIO  
180

Provincia de Entre Ríos. 477

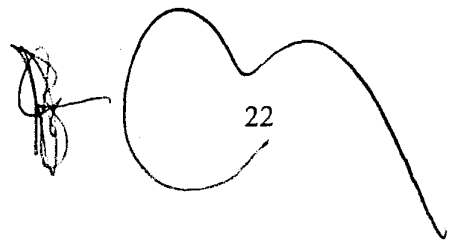
62. Por el motivo apuntado, además de reseñar todas aquellas cuestiones que ayuden a entender el mercado involucrado en el presente expediente se traerá a este dictamen la descripción del mercado llevada a cabo en aquél, en todos aquellos aspectos que se correspondan con el presente.

Definición del Mercado de Servicio

63. Se definirá el mercado de servicio investigado en el presente expediente a partir del análisis de las prestaciones de salud que EL INSTITUTO se encontraba en condiciones de brindar en oportunidad de instalarse en EL INSTITUTO SAN LUCAS DE GUALEGUAYCHÚ.

64. Como ya se expresó, durante el año 1995 un grupo de profesionales de la Provincia de Entre Ríos conformó una sociedad anónima denominada INSTITUTO DEL CORAZÓN DE GUALEGUAYCHÚ S.A., invirtiendo en equipos de diagnóstico por imagen con el objeto de prestar servicios de alta complejidad médica a la población de la costa entrerriana del río Uruguay y también llegar a la proveniente de la vecina República Oriental del Uruguay. Para tal fin firmó un convenio privado con EL INSTITUTO SAN LUCAS DE GUALEGUAYCHÚ, con el objeto de radicar la aparatología necesaria y la atención al público en ese establecimiento ocupando los consultorios privados de esa institución.

65. Los servicios que EL INSTITUTO se encontraba en condiciones de prestar, como ya se consignó, eran los siguientes: Cámara Gamma,





ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

437



Ecocardiografía Doppler Color, Ecografía Doppler Vascular Periférica, Cateterismo y Hemodinamia.

66. Cámara Gamma es un aparato de diagnóstico para exámenes de medicina nuclear que emplea radio-isótopos, por lo que involucra radiaciones ionizantes con distinto grado de efectos biológicos. Por este motivo existen regulaciones que se encuentran bajo la órbita de la Autoridad Regulatoria Nuclear (Academia Nacional de Medicina, fs.1724). Como se consignó, se basa en la inyección de radio-isótopos en el organismo, los cuales son captados por diferentes órganos como riñones, huesos, músculo cardíaco, etc. permitiendo estudiar su función (testigo fs.1422/23). En el caso particular de autos, el denunciante, Dr. Petronio, informó que el servicio de Cámara Gamma estaba en el primer piso del Centro Médico San Lucas y fue habilitado tanto por Salud Pública como por la Comisión Nacional de Energía Atómica (fs.1412).

67. Eco Cardiograma Doppler y Ecografía Doppler Vascular Periférica son métodos de diagnóstico que utiliza un haz de ultrasonido que atraviesa las estructuras del corazón o de las arterias y se usa para determinar la velocidad del flujo sanguíneo a través de las válvulas y los vasos sanguíneos mediante el examen Doppler. La Ecografía Doppler Vascular Periférica es muy confiable para el diagnóstico de trombosis venosa profunda *sintomática proximal y de un primer evento*. Estos servicios, ambulatorios, se prestaban en consultorios externos (Dr. Petronio fs.1412; Academia Nacional de Medicina fs.1724vta.; IPSEER fs.1479).

68. Cateterismo y Hemodinamia. Es un estudio de diagnóstico que se indica a



COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

FOLIO  
1807

1751

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

pacientes con evidencia de elevado riesgo isquémico en base a los síntomas y/o estudios funcionales. Se inyecta una sustancia radio-opaca y permite estudiar la anatomía de las arterias coronarias, medir malformaciones cardíacas, alteraciones en las válvulas del corazón y la posibilidad terapéutica de realizar angioplastia. Según declara el denunciante Dr. Petronio a fs. 1412, el servicio de Hemodinamia funcionaba en la planta baja del establecimiento y cree que estaba habilitado como hospital de día, contando con tres habitaciones de recuperación.

69. A partir de lo apuntado, esta Comisión Nacional entiende que el mercado de producto en el presente expediente, se corresponde con los de servicios de alta complejidad referidos a diagnóstico por imágenes, Nivel 3°, definición que se adopta en función de las actividades que podía desarrollar EL INSTITUTO en consultorios pertenecientes al CENTRO MÉDICO SAN LUCAS.

Oferta y Demanda de los servicios definidos precedentemente

70. La oferta de estos servicios en la ciudad de Gualeguaychú, en 1995, año en el que se creó EL INSTITUTO, era inexistente, con excepción de los servicios de Ecocardiografía Doppler Color y Ecografía Vascular Periférica, los que habían comenzado a prestarse durante el año 1994 en el INSTITUTO CEDIME a través del Dr. José Luis Martinolich (según informan los testigos de fs.1394, 1416 y 1421), por lo que los pacientes que necesitaban del resto de los servicios debían trasladarse a Paraná o Buenos Aires. En el año 1996 se instaló también en el Hospital Centenario de Gualeguaychú el servicio de Eco Doppler, estando a cargo del mismo el

X

[Handwritten mark]

[Handwritten mark]

[Handwritten mark]

24



Ministerio de Economía y Producción  
 Secretaría de Comercio Interior  
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA FIEL  
 DEL ORIGINAL

*[Handwritten signature]*

FOLIO  
 1752

FOLIO  
 1809

Dr. Petronio. Su director, Dr. Pedro Enrique Ghiglione, declaró a fs.1424/25, que ese establecimiento no era competencia para la asistencia privada ya que no tenía convenio con obras sociales, y las prestaciones que se efectuaban se facturaban posteriormente a éstas (fs.1424/25).

71. Con relación a la oferta de los servicios apuntados a efectuarse en localidades próximas a Gualeguaychú, durante el año 1995 se comenzó a prestar servicios de Eco Doppler y Neurocirugía, en la COOPERATIVA MÉDICA DEL RÍO URUGUAY de Concepción del Uruguay distante 76 km de la primera. En el año 1999 se incorporó en ese establecimiento el servicio de Cirugía Cardiovascular y Hemodinamia y durante el año 2005 se complementó con Resonancia Magnética y Cámara Gamma (testigo fs.1413).

72. Con respecto al servicio de Cámara Gamma, debe destacarse que el primero que se instaló en la Provincia de Entre Ríos fue justamente el de Gualeguaychú al formarse EL INSTITUTO durante el año 1995, y en aquel momento había instalado sólo tres en todo el país con las mismas características (SPECT) que tenía el de Gualeguaychú, el que permitía hacer cortes tomográficos. Éste servicio era prestado por los doctores Wilfredo Pelliciaro, Néstor Pérez Baliño, Alejandro Meretta, Daniel Cragnoilino y Osvaldo Masoli (fs.1412).

*[Handwritten scribbles]*

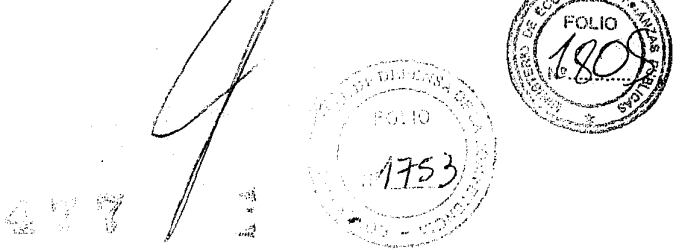
73. El declarante de fs. 1412/1414 informa que por no poder cumplir con los pagos el equipo fue retirado por la empresa importadora VECSA y llevado posteriormente al Instituto Cardiovascular de Buenos Aires. El emprendimiento fue abandonado en agosto del año 1997 y concluyó con la

*[Handwritten scribbles]*  
 25



ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



devolución del equipo de Cámara Gamma. En el año 1998 al crearse la sociedad denominada CENTRO DE MEDICINA NUCLEAR DE GUALEGUAYCHÚ, se instaló nuevamente un servicio de Cámara Gamma en el referido centro; estando el Dr. Félix Becerra a cargo del mismo (fs.1407).

74. Con respecto al servicio de Cateterismo-Hemodinamia, como el resto de los servicios mencionados, también fue instalado por EL INSTITUTO en el CENTRO MÉDICO SAN LUCAS, estando a cargo del mismo el Dr. Hugo Sánchez. Sin embargo y a raíz de la situación suscitada en cuanto a la imposibilidad de acceder a la demanda conformada por afiliados de administradoras de fondos para la salud a través de ACLER e IPSER, su vigencia fue de efímera duración. Los servicios de cirugía cardiovascular y hemodinamia fueron instalados posteriormente durante el año 1999 en CONCEPCIÓN DEL URUGUAY por la COOPERATIVA MÉDICA URUGUAY.

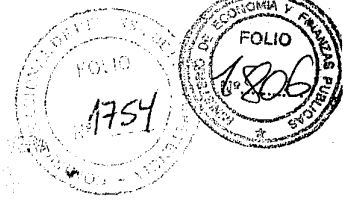
75. Esta Cooperativa formada en agosto de 1972, desde el año de su creación hasta 1994 realizó prestaciones de 1° nivel (ambulatorios) y 2° nivel (internaciones) y a partir de este último año agregó el 3° nivel (alta complejidad) comenzando con Tomografías e incorporando durante 1995 Ecodoppler y Neurocirugía, en 1999 Cirugía Cardiovascular y Hemodinamia (como se señaló en el punto anterior) y finalmente en el año 2005 Resonancia Magnética y Cámara Gamma, según declara su administrador Dr. Juan Martín Podestá a fs.1468/69.

76. La demanda de estos servicios en el mercado geográfico correspondiente a



ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia




la ciudad de Gualeguaychú y su zona de influencia, se encontraba y se encuentra conformada mayoritariamente por la totalidad de los afiliados a administradoras de fondos para la salud de la referida zona y de los potenciales pacientes que eventualmente podrían provenir del resto de la Provincia de Entre Ríos. Son justamente las entidades que administran los fondos para la salud, las que contratan los servicios prestacionales para sus afiliados y dentro de ellas son las obras sociales las más relevantes por la cantidad de afiliados que aglutinan y la cobertura que ofrecen a los mismos. Dada su capacidad de contratación, conforman el segmento más atractivo para la oferta.

77. Como reiteradamente se ha señalado al definir la mecánica de funcionamiento de los servicios de salud, entre la oferta y la demanda de los mismos *existe un tercer participante de particular importancia constituido por las asociaciones de prestadores las que, aglutinando la oferta, desarrollan un rol fundamental en la contratación de los servicios que efectúan las administradoras de fondos para la salud, en virtud del inconveniente de tratar individualmente con cada oferente y a la preponderancia que las mismas han ido adquiriendo en su papel de intermediario, negociador y administrador de contratos de prestación de servicios de salud<sup>2</sup>.*

78. En el caso particular de autos, la entidad que reúne la mayor cantidad de establecimientos asistenciales privados de la provincia es ACLER. Efectivamente, como se concluyó en el Expediente N° 064-003046/97 (C440) la mencionada entidad aglutina la oferta de establecimientos

<sup>2</sup> "Ley de Defensa de la Competencia y los Mercados de Servicios para la salud". Serie Pautas N°1. CNDC



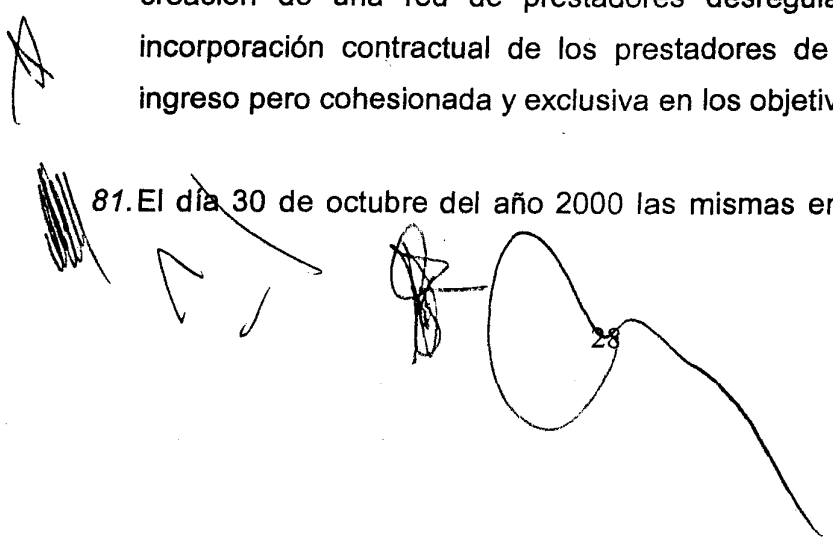
FOLIO 1807  
1755

asistenciales con internación efectiva que prestan servicios al subsistema de Seguridad Social en la Provincia de Entre Ríos, los cuales ascienden a 63 establecimientos asociados, a los que debe adicionársele una nómina de 53 prestadores más que no se encuentran asociados, los que sumados a los anteriores componen una red de 116 prestadores integrantes de los listados de ACLER.

79. La intermediación conformada por ACLER se vio complementada con otras entidades asociativas como son el COLEGIO DE BIOQUÍMICOS DE ENTRE RÍOS y la FEDERACIÓN MÉDICA DE ENTRE RÍOS, los que participan en los referidos convenios con las prestaciones bioquímicas y de primer nivel (atención médica ambulatoria), respectivamente.

80. La FEDERACIÓN MÉDICA DE ENTRE RÍOS, el COLEGIO DE BIOQUÍMICOS DE ENTRE RÍOS y ACLER, con fecha 30 de noviembre de 1990 formaron EL INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RÍOS (IPSER), una asociación civil de segundo grado sin fines de lucro que estableció entre sus propósitos y objetivos los de administrar los contratos de prestaciones de salud que se formalizaran con las entidades que tuvieran a su cargo la cobertura de los beneficiarios del subsistema de la seguridad social. En sus estatutos aprobados el día 30 de septiembre de 1996 obrante a fs.12/15 modificados posteriormente, se estableció la creación de una red de prestadores desregulada, significando ello la incorporación contractual de los prestadores de salud, voluntaria en su ingreso pero cohesionada y exclusiva en los objetivos.

81. El día 30 de octubre del año 2000 las mismas entidades que formaron el

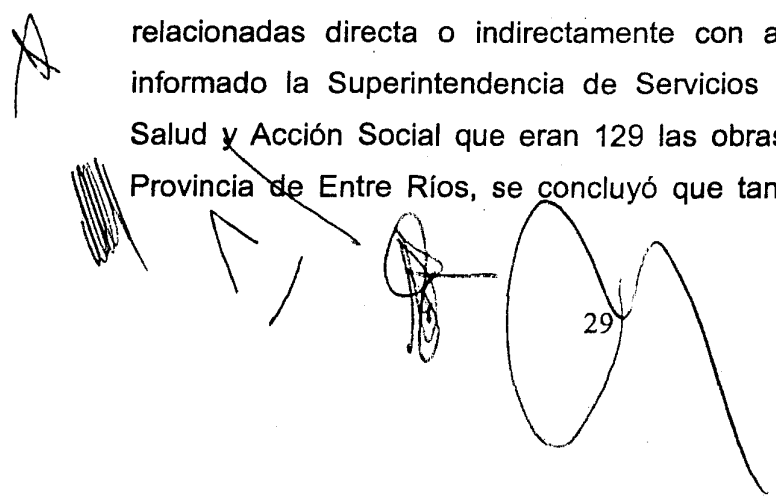




IPSER, constituyeron EL INSTITUTO DE PRESTACIONES DE SALUD DE ENTRE RÍOS (IPSER) ASOCIACIÓN SIN FINES DE LUCRO, estableciendo entre sus objetivos los de *Participar a los fines de consolidar sus objetivos en la firma de acuerdo con sectores pertinentes para brindar servicios a los beneficiarios de la seguridad social (art.2°, inc.d), Colaborar y participar activamente en la concreción de redes prestadoras debidamente categorizadas y acreditadas para la cobertura de sectores de la población de nuestra provincia (art.2° inc. h) y Proceder a realizar las alianzas y acuerdos necesarios tendientes al mejoramiento del servicio prestacional a brindar a los agentes del seguro de salud que lo requieran (art.2°, inc.h).*

82. Los ambiciosos objetivos establecidos en los estatutos de IPSER advierten sobre la intencionalidad de estas entidades de involucrarse en la oferta de servicios para la salud no sólo con sus propios convenios sino a través de los que IPSER pudiera obtener. Esta circunstancia fue particularmente aprovechada por ACLER, cuya posición de dominio en la oferta y demanda de servicios asistenciales, se vio reforzada por la participación de IPSER en los convenios con las administradoras de fondos para la salud.

83. Efectivamente IPSER mantenía relación contractual con 33 obras sociales, las que sumadas a las 69 que contrataban con ACLER, en virtud de la relación institucional que las vinculaba, totalizaban 102 obras sociales relacionadas directa o indirectamente con ambas entidades. Habiendo informado la Superintendencia de Servicios de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social que eran 129 las obras sociales con ámbito en la Provincia de Entre Ríos, se concluyó que tanto ACLER como IPSER en

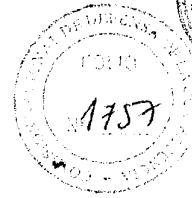
  
29



ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477



conjunto se encontraban vinculadas con el 80% del total de obras sociales a través de los convenios de ambas entidades, entre las que se encontraban los firmados con IOSPER y PAMI, obras sociales que reunían entre ambas el 80% de los beneficiarios de la provincia.

84. Debemos concluir entonces en que en momentos en que se produjeron los hechos denunciados en autos, cualquier establecimiento de salud de la provincia que tuviera por objeto brindar prestaciones médico- asistenciales, contaba con una sola posibilidad de supervivencia que era formar parte de los listados de prestadores de ACLER o a IPSER como única posibilidad de acceso a la mayor porción de la demanda conformada por los afiliados a la mayor parte de administradoras de fondos para la salud.

## VI. ENCUADRE ECONÓMICO LEGAL

85. Para que una conducta pueda ser encuadrada en la Ley N°22.262, es necesario que la misma tenga entidad para limitar, restringir o distorsionar la competencia o implique un abuso de una posición de dominio en un mercado que represente un perjuicio para el interés económico general.

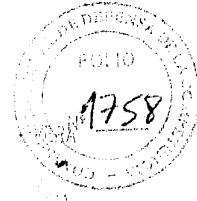
86. Es criterio de esta Comisión Nacional, como reiteradamente se ha sostenido, que "cuando una asociación nucleee más del 50% de los prestadores de algún mercado y, por circunstancias propias de su funcionamiento y de la estructura del mismo, la no pertenencia a la asociación represente una barrera importante para el ejercicio de la actividad de prestación para la salud, la asociación no puede establecer cláusulas que impidan la afiliación de los prestadores que cumplan con los



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477



requisitos de idoneidad que resulten relevantes para la actividad de que se trate"<sup>3</sup>.

87. En momentos en que se produjeron los hechos denunciados en el presente expediente, como se expresó precedentemente, la posibilidad de cualquier profesional o establecimiento de la ciudad de Gualeguaychú de acceder al mercado de las obras sociales, en especial a las más significativas por la cantidad de afiliados que aglutinaban como IOSPER y PAMI, resultaba nula si no se formaba parte de los listados de prestadores de ACLER o IPSER.

Negativa de ACLER de aceptar servicios de Eco Doppler para convenios de ACLER e IPSER

88. A partir del momento en que se formó EL INSTITUTO en junio de 1995, con los servicios de alta complejidad instalados en el Centro Médico San Lucas, y conscientes de que la única posibilidad de supervivencia en el mercado de salud de Gualeguaychú residía en formar parte de los listados de prestadores de ACLER y/o IPSER, los denunciantes solicitaron el ingreso a ambas entidades recibiendo por respuesta una nota de ACLER de fecha 22 de junio de 1995 (fs.24), dirigida al director del Centro Médico San Lucas, informándole que la Comisión Directiva de esa entidad había resuelto aceptar sólo el servicio de Cámara Gamma para los convenios capitados de ACLER e IPSER.

89. Con fecha 31 de julio de 1995 ACLER envió otra nota al Dr. Sánchez del referido centro (fs.26) informando que se le comunicó a la obra social de la


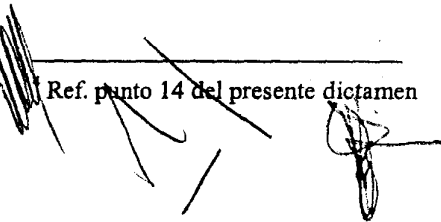
<sup>3</sup> Pauta 6° de "la ley de defensa de la competencia y los mercados de servicios para la salud", Serie Pautas.

provincia, IOSPER, sobre la incorporación de Cámara Gamma de EL INSTITUTO, pero desechando la posibilidad de incorporar la tecnología DOPPLER para las prestaciones de IPSER y ACLER, por haber sido instalada con posterioridad a lo establecido en el Acta de Asamblea del día 25 de abril de 1995.

90. En este punto resulta de interés destacar que ACLER negó el acceso de los denunciantes para los servicios DOPPLER tanto para sus propios convenios como para los de IPSER, siendo que se trataba de dos personas jurídicas distintas, como esta última aclaró en sus explicaciones. Ello mereció que con fecha 21 de septiembre de 2005, se le pidiera aclaración al apoderado de ACLER, Dr. Voltarel, quien informó que la entidad tomó la decisión por IPSER en virtud de que el registro de prestadores de segundo nivel y alta complejidad de ésta, estaba formado por el padrón de prestadores de ACLER.

91. Posteriormente IPSER permitió el ingreso de los doctores Petronio y Sánchez como prestadores de sus convenios, pero con fecha 31 de octubre y 1° de noviembre de 1996, la entidad por medio de sendas cartas documentos (fs.39 y 40) comunicó a dichos profesionales que eran dados de baja en virtud de lo establecido por los artículo 9° y 10° del convenio de adhesión y el artículo 4 inciso a) del Estatuto de IPSER<sup>4</sup>.

92. La baja del listado de prestadores del Dr. Petronio encuadrada en los artículos referidos, provocó la respuesta del profesional en los términos que obran en la carta documento de fecha 12 de noviembre de 1996 (fs.46), en

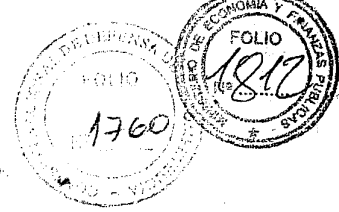
  
  
Ref. punto 14 del presente dictamen



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477



la que le comunicó al IPSER que no había realizado ningún tipo de convenio directo ni indirecto con obras sociales por fuera de la entidad, aclarando que junto con otros profesionales de EL INSTITUTO fue incluido inconsultamente en un listado de Asistencia Médica Permanente del San Lucas.

93. La justificación que se vio obligado a presentar el Dr. Petronio ante el IPSER, conjuntamente con las limitaciones de acotar la oferta a las necesidades de la demanda establecidas por esa entidad y por ACLER<sup>5</sup>, iluminan sobre el grado de intervención y manejo arbitrario del mercado por parte de ambas, las que a través de la aplicación de restricciones como las apuntadas, establecieron condiciones inaceptables desde el punto de vista de la competencia, negándoles a los efectores tanto la posibilidad de ingresar a los listados de prestadores cuando ya contaran con el servicio ofrecido, como de prestar servicios por fuera de esas entidades, en los casos en que ya hubieran sido aceptados.

94. Del mismo modo y por las mismas causas por las que fueron excluidos los doctores Petronio y Sánchez de los convenios capitados administrados por IPSER, fueron excluidos otros 20 médicos y 2 bioquímicos. Ello originó una presentación conjunta de los profesionales solicitando una ACCIÓN DE AMPARO, a la que se le hizo lugar tanto en primera como en segunda instancia (fs.50/61).

95. Si bien el amparo otorgado se estableció con el objeto de resguardar los derechos individuales de trabajar de cada profesional, no puede

<sup>5</sup> Ref puntos 10 y 11 del presente dictamen.

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

477



1761

FOLIO  
1817

desvincularse esa circunstancia de los efectos perniciosos que para la competencia significó la referida exclusión de los profesionales en el mercado de salud, merced a la conducta restrictiva aplicada por el IPSER, bajo el amparo de ACLER.

96. El grado de confusión imperante en el mercado de salud de la ciudad de Gualeguaychú originado en la exclusión de establecimientos y profesionales a partir de la aplicación de lo establecido en la asamblea de abril de 1995<sup>6</sup>, llevó a que el mismo Colegio Médico de Gualeguaychú pidiera aclaración al IPSER sobre la situación de EL INSTITUTO en cuanto a si el mismo había sido o no excluido como prestador de esa entidad. La respuesta de ésta se concretó a través de la nota de fecha 3 de enero de 1997 que obra a fs.100, en la que le informa al Colegio que aunque los profesionales fueron excluidos, no así EL INSTITUTO pero le aclaró que como los profesionales que prestaban servicios en el mismo no estaban adheridos al IPSER, tampoco podían facturar sus prestaciones a través de EL INSTITUTO porque, adujeron, *"sería un absurdo, que utilizaran la misma (Instituto del Corazón S.A.) para evadir una situación personal ya resuelta.*

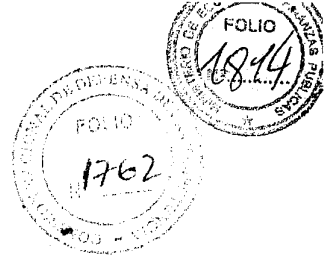
97. La contestación dada por el IPSER al Colegio deja en evidencia la imposibilidad de la primera de dar una respuesta ajustada sobre la situación de cada prestador, tanto de los profesionales como de EL INSTITUTO, a partir de la irregular situación suscitada en el mercado por las restricciones impuestas por las entidades denunciadas.

98. Fueron reiterados los reclamos efectuados por el Colegio a las accionadas

<sup>6</sup> Ref. puntos 10 y 11 del presente dictamen.



477



solicitando la incorporación de los denunciantes al padrón de prestadores de ambas y en oportunidad de declarar testimonialmente ante autoridades de esta Comisión Nacional (fs.1452/54,) el presidente del Colegio aportó documentación probatoria de la defensa que la entidad realizó de los Drs. Sánchez y Petronio, de la que surge que en opinión de esa entidad la negativa de ACLER de incorporar las prestaciones DOPPLER sellaba una práctica monopólica en el departamento, dado que existía un solo prestador.

99. En el referido testimonio el presidente del Colegio declaró que a raíz de toda la controversia apuntada, los médicos de Gualeguaychú y la población perdieron la oportunidad de tener en el pueblo aparatología de alta complejidad debiendo trasladarse a otra ciudad a fin de recibir dichas prestaciones.

Extensión de la conducta en el tiempo



100. Como ya se expresó, la conducta de exclusión de ambas encartadas comenzó a perpetrarse a partir de la implementación y puesta en marcha de los lineamientos restrictivos de la competencia establecidos en la Asamblea de ACLER del día 25 de abril de 1995, encaminados a acotar la oferta a las necesidades de la demanda<sup>7</sup>. Dicha práctica se vio complementada con la negativa de prestación por fuera de ACLER e IPSEER para aquellos profesionales ya integrantes del padrón de prestadores.

101. A raíz de las restricciones a la competencia implementadas por las

<sup>7</sup> Ref. puntos 10 y 11 del presente dictamen.

COPIA FIEL  
ORIGINAL



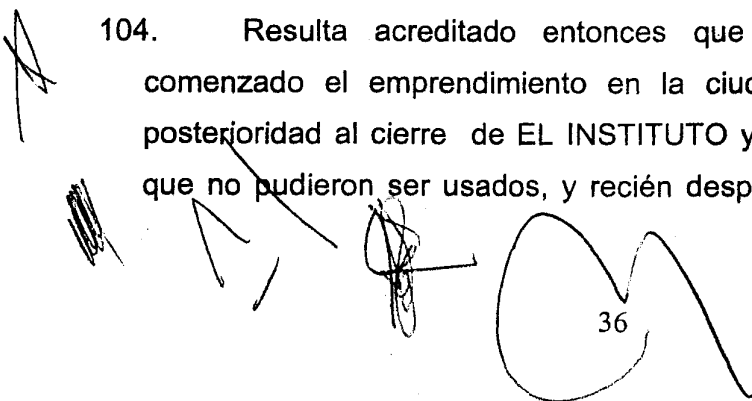
  
FOLIO 1763  
  
FOLIO 1815

mencionadas entidades en contra de los denunciantes, en agosto de 1997 el emprendimiento llevado a cabo a través de EL INSTITUTO debió ser abandonado, debiendo devolverse parte del equipamiento entre el que se contaba la Cámara Gamma.

102. A solicitud de información de esta comisión Nacional sobre establecimientos y profesionales que prestaban servicios de ECOCARDIOLOGÍA DOPPLER COLOR Y ECOGRAFÍA DOPPLER VASCULAR PERIFÉRICA, el presidente del IPSER con fecha 22 de enero de 2003 informó que el Dr. Martinolich era prestador desde el día 15 de mayo de 1996, el Dr. Gorelick desde el día 22 de agosto de 2000 y el Dr. Petronio desde el día 08 de mayo de 2001 (fs.769/770).

103. La aplicación de las referidas restricciones de la competencia en el convenio de adhesión, según informó IPSER, fueron dejadas sin efecto con posterioridad al año 1996, sin embargo las restricciones contenidas en el artículo 4° inciso a) de los Estatutos de la entidad, fueron dejadas sin efecto a partir del 24 de abril de 2001, fecha ésta en la cual quedó inscripto el nuevo Estatuto en la Dirección de Inspección de Personas Jurídicas de Entre Ríos (fs.541). Recién a partir de esta modificación, el 30 de abril de 2001, se le permitió firmar un nuevo convenio de adhesión al Dr. Petronio, (fs870).

104. Resulta acreditado entonces que después de seis años de comenzado el emprendimiento en la ciudad de Gualeguaychú, y con posterioridad al cierre de EL INSTITUTO y la devolución de los aparatos que no pudieron ser usados, y recién después de dos años de presentar





ante esta Comisión Nacional la denuncia que originó la presente actuación durante el año 1999, el Dr. Petronio fue autorizado a ingresar a los listados de prestadores del IPSER.

105. Con respecto al ACLER recién en Asamblea Extraordinaria del 12 de diciembre de 2003 en la ciudad de Villaguay se aprobó por unanimidad la supresión de los puntos 2 y 5 del Inc. g) del artículo 10 de los Estatutos de ACLER, acreditándose la inscripción de la mencionada reforma en la Dirección de Inspección de Personas Jurídicas por resolución del día 14 de abril de 2004, dejándose sin efecto las restricciones allí contenidas.

#### Argumentaciones de ACLER e IPSER

106. Entre las argumentaciones presentadas por IPSER y ACLER en sus explicaciones (fs.166/172 y fs.184/196, respectivamente) como justificación de la negativa a incorporar a los denunciantes, señalaron que en la provincia de Entre Ríos el médico podía desempeñarse en el sector público, en el sector privado y dentro del subsistema de obras sociales provinciales (IOSPER) y en el ámbito nacional a través de las obras sociales nacionales inscriptas como agentes del seguro de salud, como es el caso de PAMI. ACLER señaló además que la posibilidad de contratar de EL INSTITUTO siempre estuvo en sus manos y en la aceptación o no por parte de la obra social. IPSER aclaró por su parte que "cumplidos los requisitos legales marcados por el área de Salud para el ejercicio profesional, CUALQUIER MÉDICO PUEDE CONTRATAR CON CUALQUIER DEMANDANTE DE SERVICIO DE SALUD".

*[Handwritten signature]*



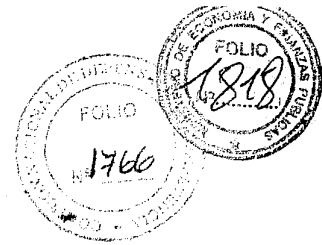
107. Debe disentirse con tales afirmaciones toda vez que si bien resultan acertadas en cuanto a las posibilidades potenciales de acceso al mercado con que cuenta cualquier efector, en el caso particular de autos resulta probado que la disponibilidad de prestación exhibida por ACLER, al aglutinar la casi totalidad de establecimientos prestacionales de la provincia entre asociados y no asociados, fue lo que le otorgó a dicha entidad y al IPSER un significativo poder de negociación frente a la demanda, consiguiendo de este modo, como ya se consignó, a través de los contratos de ambas, manejar las prestaciones del 80 % de las administraciones de fondos para la salud de la provincia, sumado ello a que con sólo dos obras sociales (PAMI Y IOSPER) abarcaba las prestaciones del 80% de la totalidad de los afiliados de la Provincia.

108. La realidad de los hechos, como se probó en el Expediente N°064-003046/97 (C440), es que en el caso de IOSPER, al ser la obra social de los empleados públicos de la provincia y por consiguiente la mayor a ese nivel, el derecho provincial establecía que las contrataciones debían realizarse con las asociaciones médico-gremiales más representativas y que la única asociación que agrupaba sanatorios en la provincia era ACLER, por lo que esa administradora debía contratar con la mencionada asociación. Con respecto al PAMI las contrataciones se hacían desde Buenos Aires en forma centralizada para todos los niveles de prestación, y no se podía contratar con un prestador de manera individual. En ambos casos los convenios eran por capitación y manejados por una de las dos entidades.

*[Handwritten mark]* 109. *[Handwritten mark]* Al aclarar que los profesionales podían contratar con cualquier



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



demandante del servicio de salud, tanto ACLER como IPSER, señalaron que no tenían cláusulas de exclusividad con ninguna obra social de las contratadas, por expresa imposición de las mismas. Al respecto no puede soslayarse el hecho de que si bien no existen contratos con las obras sociales que contengan cláusulas de exclusividad, la exclusividad se impone de hecho debido a la modalidad de los contratos por capitación, en los que todas las prestaciones se brindan por una suma fija y los afiliados pueden concurrir únicamente a los efectores que determinan las gerencadoras como ACLER e IPSER.

Abuso de posición de dominio de ACLER e IPSER

110. La exclusión generalizada de tan significativo número de profesionales del listado de prestadores de IPSER, conjuntamente con las restricciones a la competencia establecidas por ACLER, las que fueron impuestas coordinadamente con IPSER, da cuenta de la marcada intencionalidad de ambas entidades de sellar un sistema cerrado de prestaciones en la provincia de Entre Ríos en general y en la ciudad de Gualeguaychú en particular, promoviendo a través de esta conducta, la concentración de la oferta y la demanda del mercado de salud de la provincia de Entre Ríos, en las manos de ambas entidades.

111. Resulta acreditado entonces que la actuación mancomunada de ACLER e IPSER, aportando aquella la mayoría de efectores de la provincia y un significativo manejo de la demanda y actuando coordinadamente con IPSER tanto en la conformación de la oferta, como en la obtención de convenios con administradoras de fondos para la salud, ha contribuido a

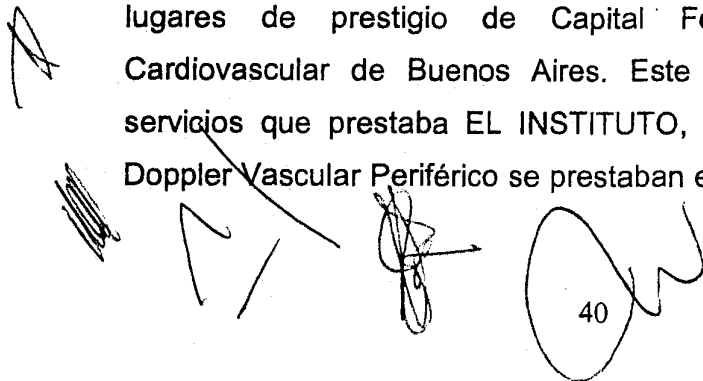


FOLIO 1818  
1767

potenciar significativamente el incuestionable poder de mercado que ambas individualmente tenían. Acreditado ello, debe concluirse en que las dos entidades hicieron abuso de la posición de dominio que ostentaban al negarles a los denunciantes la posibilidad de acceso al mercado de las obras sociales, y condenando a un emprendimiento de punta como EL INSTITUTO a la desaparición, ocurrida en agosto de 1997.

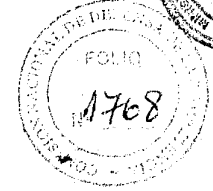

112. Del grado de excelencia de los servicios que potencialmente se encontraban con capacidad de prestar los denunciantes, tanto con relación a aparatología como a nivel profesional, dan cuenta los dichos de varios testigos como es el caso del Dr. Leonardo Samuel Kesselman, socio de la empresa MEDICINA NUCLEAR GUALEGUAYCHÚ, quien declaró que la aparatología con que contaba EL INSTITUTO era la adecuada y que los profesionales que prestaban servicios eran de reconocida solvencia médica, como es el caso del Dr. Pérez Baliño, de reconocida capacidad en medicina nuclear a nivel nacional. En la empresa del deponente, MEDICINA NUCLEAR GUALEGUAYCHÚ, se prestan servicios de ergometría y Cámara Gamma desde 1998, siendo este último servicio el único de esa especialidad que se presta en Gualeguaychú, ya que el de EL INSTITUTO desapareció de ese mercado.

113. El testigo de fs.1422/1423, Dr. Luis Emilio de Zan, declaró que EL INSTITUTO contaba con profesionales de excelencia que trabajaban en lugares de prestigio de Capital Federal como EL INSTITUTO Cardiovascular de Buenos Aires. Este profesional señaló que de los servicios que prestaba EL INSTITUTO, sólo los de Eco Doppler y Eco Doppler Vascular Periférico se prestaban en EL INSTITUTO CEDIME y que



477



éste se vio favorecido con el cierre de EL INSTITUTO.

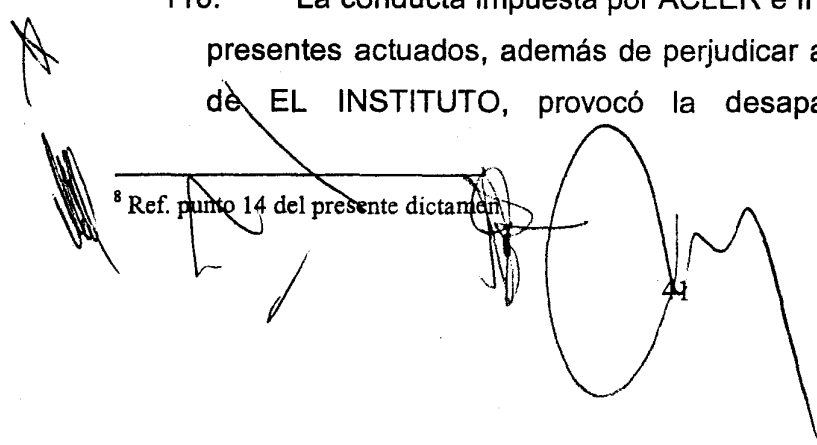
Perjuicio al interés económico general

114. Las restricciones impuestas por ACLER e IPSER eliminaron cualquier atisbo de competencia en el mercado de salud de la provincia de Entre Ríos, dejando una amplia gama de perjudicados por la conducta en cuestión.

115. En efecto, en noviembre de 1996, 22 profesionales de la ciudad de Gualeguaychú se presentaron a la justicia solicitando una ACCIÓN DE AMPARO y denunciando haber sido ilegal y arbitrariamente excluidos por el IPSER como prestadores de los convenios capitados que administraba la entidad, lo cual se les comunicó por cartas documento en las que se les hacía conocer que el directorio de dicho Instituto así lo había dispuesto, por aplicación de los artículos 9° y 10° de los respectivos convenios de adhesión y art. 4° inc.a) del Estatuto de la entidad<sup>8</sup>. La justicia de esa Provincia hizo lugar a la ACCIÓN DE AMPARO, medida que fue confirmada por la alzada. No obstante la restricción sirvió para disciplinar a la totalidad de los profesionales de la provincia en cuanto a la exigencia de imposibilitar la prestación de servicios por fuera del IPSER, si formaban parte de los padrones de prestadores de la entidad.

116. La conducta impuesta por ACLER e IPSER a los denunciantes en los presentes actuados, además de perjudicar a los profesionales prestadores de EL INSTITUTO, provocó la desaparición del mercado de un

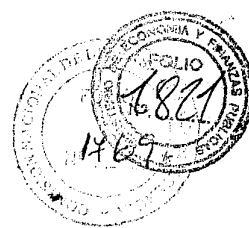
<sup>8</sup> Ref. punto 14 del presente dictamen





Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL



emprendimiento de punta como fue el Instituto del Corazón. Con la intención de beneficiar al único establecimiento de ECO DOPPLER que funcionaba en la ciudad de Gualeguaychú, sólo le permitieron a EL INSTITUTO prestar servicios de Cámara Gamma. La restricción se extendió en el tiempo y aunque durante el año 2001 le permitieron al Dr. Petronio ingresar al IPSER, quedó en el camino un proyecto de excelencia médica como fue EL INSTITUTO.

117. Ello perjudicó a) en primer lugar a EL INSTITUTO y a los profesionales embarcados en el proyecto, ya que se perdió la cuantiosa inversión que debieron hacer para concretar el mismo; b) a las obras sociales que contrataban por el sistema de prestaciones, que para los servicios de alta complejidad que podían haber sido prestados por EL INSTITUTO, debieron trasladar a sus afiliados a la ciudad de Paraná o Buenos Aires; c) a los afiliados de todas las obras sociales que vieron limitadas sus posibilidades de acceso a un establecimiento de punta como fue EL INSTITUTO y d) a la calidad, diversidad y precios de las prestaciones, al privarse al mercado de los beneficios que trae aparejada la puja competitiva en el mismo en cuanto a mejoras tecnológicas y prestaciones.

118. En las actuaciones labradas en el Expediente N°064-003046/97 (C440) a partir de la denuncia del Instituto Médico Privado Uruguay S.A. contra ACLER, esta Comisión Nacional emitió pronunciamiento respecto de la conducta llevada a cabo por la mencionada entidad. Considerando que en el presente expediente la conducta que se le atribuye a ACLER es coincidente con la investigada y sancionada en aquellos actuados, con



Ministerio de Economía y Producción  
 Secretaría de Comercio Interior  
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA FIEL  
 DEL ORIGINAL

437



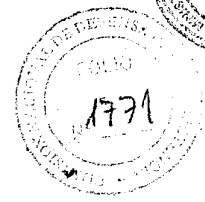
relación a la mencionada entidad corresponde estarse a la sanción que le fuera fijada oportunamente.

119. Por todo lo expuesto, esta comisión Nacional entiende que ACLER e IPSER hicieron abuso de la posición de dominio que ambas detentan en el mercado de la salud de la ciudad de Gualeguaychú, con perjuicio al interés económico general de la población de dicha ciudad, encuadrando dicha conducta en el artículo 1º de la ley N°22.262. No obstante, por las consideraciones vertidas en el punto 118 del presente dictamen, sólo IPSER es pasible de una sanción conforme lo establecido en el artículo 26 de la Ley N°22.262.

120. Con respecto a la participación del Colegio Médico de Gualeguaychú en la conducta denunciada en el presente expediente, esta Comisión Nacional considera, como se señaló en la imputación a los presuntos responsables, que de las pruebas obrantes en la causa surge que en todo momento esa entidad intercedió ante el IPSE y ACLER solicitando la reincorporación de los médicos denunciados y aún más, solicitó la intervención de la Federación Médica de Entre Ríos para lograr que se concretara dicha incorporación.

LA MULTA

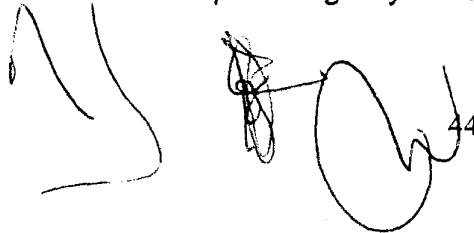
121. Por lo expuesto precedentemente, esta Comisión Nacional considera que EL INSTITUTO es pasible de una sanción conforme lo establecido en el artículo 26 de la Ley N° 22.262.



122. Previo a evaluar cual será el monto de la multa a fijar como sanción a la conducta llevada a cabo por EL INSTITUTO, resulta de interés consignar lo señalado por el Dr. Petronio con fecha 29 de septiembre de 2004. Respondiendo a un requerimiento efectuado por esta Comisión Nacional con relación a la situación del mercado de salud de ese momento, el referido profesional a través de una carta documento, entre otras consideraciones señaló: *"Esta situación de libertad en el mercado es real bajo el punto de vista jurídico, pero no lo es bajo el punto de vista económico, ya que la competencia ya fue destruida. Desapareció el Instituto del Corazón S.A. y falleció trágicamente el Dr. Hugo Sánchez, en el marco de una depresión a la cual no es ajena la situación económica y moral derivada del hecho denunciado"*.

123. Si bien la Ley N°22.262 no establece parámetros a considerar en la graduación del monto a aplicar a los responsables de conductas anticompetitivas, resulta oportuno sin embargo traer al presente dictamen lo establecido en el artículo 46, inciso b) de la ley N° 25.156, que establece que la multa deberá graduarse en base a: "1) la pérdida incurrida por todas las personas afectadas por la actividad prohibida; 2) El beneficio obtenido por todas las personas involucradas en la actividad prohibida; 3) El valor de los activos involucrados de las personas indicadas en el punto 2 precedente, al momento en que se cometió la violación..."

124. En el presente caso, el emprendimiento llevado a cabo por los profesionales que formaron la sociedad "INSTITUTO DEL CORAZÓN DE GUALEGUAYCHÚ SOCIEDAD ANÓNIMA", requirió de una significativa inversión en aparatología y locación de consultorios, la cual superó







ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477



holgadamente el medio millón de pesos, según surge del escrito de denuncia y de la información periodística del diario El Día obrante a fs.37, de fecha 13 de agosto de 1996, en oportunidad de destacar la inauguración del mencionado Instituto. Si bien no se cuenta con cifras que acrediten lo señalado, no puede soslayarse el hecho de que se trataba de aparatos de alta complejidad, incluyendo entre los mismos, como ya se dijo, un equipo de Cámara Gamma de última generación.

125. La efímera participación en el mercado de prestaciones de alta complejidad que le cupo al referido emprendimiento, merced a la conducta anticompetitiva llevada a cabo por ACLER e IPSER, provocó el cierre del Instituto del Corazón y la pérdida total de lo invertido.

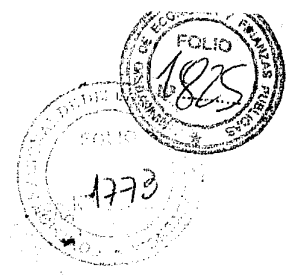
126. Al mismo tiempo en que los socios del Instituto del Corazón luchaban por ingresar al mercado de las administradoras de fondos para la salud a través de la única posibilidad consistente en el acceso a ACLER y/o al IPSER, 22 profesionales de la ciudad de Gualguaychú solicitaban una Acción de Amparo a la justicia por haber sido arbitrariamente excluidos por el IPSER de sus listado de prestadores, como se consignó en el punto 115 del presente dictamen.

127. No se cuenta con datos relativos al perjuicio económico concreto ocasionado a estos profesionales ni tampoco con datos relativos al beneficio obtenido por EL INSTITUTO en la actividad prohibida, no obstante merece tomarse en consideración la información aportada por ACLER obrante a fs.750, de la que surge de su Memoria y Balance que la participación del IPSER en los convenios capitados representaba en pesos,

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

477

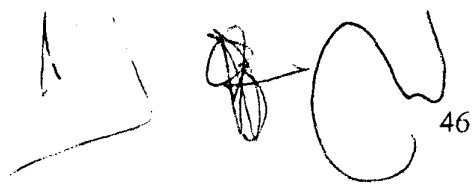




el 94% aproximadamente del total de lo facturado de la Provincia de Entre Ríos, correspondiéndole a los competidores el 6% restante.

128. De los estados contables informados por EL INSTITUTO (fs.790/822) surge del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1995 (fs.797), que los ingresos de la entidad por cápitas y prestaciones ascendió a \$33.176.361,32, lo que sumado a los ingresos generales cobrados \$684.573,50 arrojaron un total de \$33.860.934,83. En el mencionado ejercicio los gastos de administración de la entidad ascendieron a \$682.810,50 (fs.798). Del estado de la situación patrimonial de la entidad al 31 de diciembre de 2001, se desprende que el Total de Activo Corriente de ese ejercicio ascendió a \$16.752.270,26 (fs.812) de los cuales \$374.637 correspondieron a inversiones impuestas a plazo fijo y \$56.987,18 en cajas y bancos (fs.816).

129. Corresponde entonces, graduar la multa en un monto que guarde relación con el perjuicio ocasionado 1) al Instituto del Corazón y sus profesionales asociados; 2) al resto de los profesionales perjudicados por la conducta que provocó que muchos de ellos debieran acudir a la justicia para que se le respetaran sus derechos de trabajar; 3) a las obras sociales que pudiendo hacer uso de los servicios de alta complejidad ofrecidos por el Instituto del Corazón debieron trasladar a sus afiliados a la ciudad de Paraná o Buenos aires y 4) a la totalidad de los pobladores de Gualeguaychú, afiliados o no a administradoras de fondos para la salud, quienes para hacer uso de esos servicios debieron trasladarse a otras ciudades, con los correspondientes gastos de traslado y alojamiento que dicho movimiento en ese momento acarrea. Por todo lo expuesto, es

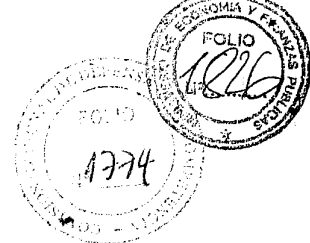




ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Comercio Interior  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

477



opinión de esta CNDC que la multa a EL INSTITUTO debería fijarse en \$400.000.

VII. CONCLUSIONES

130. En virtud de lo consignado precedentemente, esta Comisión Nacional aconseja al señor Secretario de Comercio Interior:

- a) Aceptar las explicaciones del Colegio Médico de Gualeguaychú, conforme lo establecido en el artículo 21 de la Ley 22.262.
- b) Imponer al Instituto de Prestaciones de Salud de la Provincia de Entre Ríos una multa de \$400.000, conforme lo establecido en el artículo 26, inciso c) de la ley 22.262.
- c) Ordenar al Instituto de Prestaciones de Salud de la Provincia de Entre Ríos, el cese de la conducta de exclusión, conforme lo establecido en el artículo 26 inciso b) de la Ley N°22.262 por lo que deberá integrar su red de prestadores para la atención de los beneficiarios de las obras sociales con todos los profesionales que así lo soliciten.
- d) Notificar al señor Adjunto II del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina acerca de esta decisión.
- e) Ordenar la publicación de las medidas precedentes en el Boletín Oficial, conforme lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley N°22.262 y en un periódico de alcance provincial, por tres (3) días, debiendo acreditar fehacientemente ante esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia el cumplimiento de este punto, dentro de los quince (15) días de la última publicación.

HUMBERTO GUARDIA MEDONCA  
VOCAL  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

DIEGO PABLO POVOLIC  
VOCAL  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

47

Dr. RICARDO NAPOLITANI  
PRESIDENTE  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA