



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Resolución

Número: RESOL-2023-1903-APN-SC#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Lunes 30 de Octubre de 2023

Referencia: EX-2019-100851768- -APN-DGD#MPYT s/ Archivo actuaciones EXOLGAN S.A.

VISTO el Expediente N° EX-2019-100851768- -APN-DGD#MPYT, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el Visto se inició como consecuencia de la presentación efectuada con fecha 11 de noviembre de 2019 por las firmas LOPRIMO S.A., FEPORT S.A., DEFIBA SERVICIOS A CONTENEDORES S.A., DODERO CIA GENERAL DE SERVICIOS S.A., TECNICAS FERROVIARIAS ARGENTINA S.A., LOGÍSTICA MILO S.A., LOGÍSTICA CENTRAL S.A., DEPÓSITO AVELLANEDA SUR S.A., CENSER S.A., LOGEXPOR S.R.L., LOINEZ S.A., TERMINAL CARGA TIGRE S.A., CAPITÁN CORTES SACIFIYA, SAF S.A., TERMINAL PANAMERICANA S.A., todas ellas dedicadas a la actividad de depósitos fiscales, ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, contra la firma EXOLGAN S.A., y sus sociedades controladas y/o controlantes.; TERMINAL INVESTMENT LIMITED S.A.; SAS SHIPPING SERVICES S.R.L.; MSC MEDITERRANEAN COMPANY S.A.; MEDLOG ARGENTINA S.A.; MEDITERRANEAN COMPANY S.A.; MSC CRUCEROS S.A.; INTERNATIONAL TRADE LOGISTICS S.A.; LOGISTICS PLATFORMS INVESTMENTS S.A.; y EXOLOGISTICA S.A. por la presunta violación a los artículos 1º, 3º incisos d), i), f) y k) de la Ley N° 27.442.

Que, las firmas denunciantes explicaron que la firma EXOLGAN S.A. posee una amplia participación de mercado en el transporte naviero y en el mercado de cargas.

Que, actualmente, la firma denunciada se encuentra llevando a cabo trámites necesarios para instalar un depósito fiscal a través de una firma propia y/o controlada, intentando extender su posición de dominio de un mercado aguas arriba hacia otro mercado aguas abajo.

Que, por lo tanto, solicitaron a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA que intervenga en el trámite que se efectúa en dicho organismo (conforme los incisos h) e i) del artículo 28 de la Ley N° 27.442), además del dictado de una medida preventiva para evitar cualquier conducta exclusoria.

Que, las firmas denunciantes afirmaron que EXOLGAN S.A. y sus controlantes omitieron información a la hora de efectuarse la concentración económica que tramitó bajo Expediente N° S01: 0181825/2014 caratulado “TERMINAL INVESTMENT LIMITED S.A. – IPH NETHERLANDS BV S/ NOTIFICACIÓN ART. 8 LEY 25.156”, sin detallar precisamente la información omitida.

Que, las firmas denunciantes mencionaron que LOGISTIC PLATFORMS INVESTMENTS y EXOLGAN S.A. se han unido para desarrollar un “depósito fiscal integrado”, en un predio de Parque Avellaneda, y que formalmente aparece con el nombre de EXOLOGISTICA S.A., concluyendo que, en caso de obtener los permisos, su poder de negociación será difícil de contrarrestar.

Que, la citada Comisión Nacional entendió que no existe una conducta anticompetitiva llevada adelante por las empresas denunciadas cuyo efecto u objeto pueda afectar el interés económico general, dado que las presentaciones realizadas por las firmas denunciantes solo relatan las posibles consecuencias que trae aparejada la instalación de un nuevo competidor en el mercado, y dicha denuncia no deja constancia alguna que demuestre un actuar antijurídico desde el punto de vista de la Ley N° 27.442.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, emitió el dictamen de fecha 30 de junio de 2023, correspondiente a la “C. 1744”, recomendando al señor Secretario de Comercio, a) ordenar el archivo de las presentes actuaciones, de conformidad con lo establecido en el Artículo 38 de la Ley N.º 27.442 y el Artículo 38 del Decreto N.º 480 de fecha 23 de mayo de 2018, b) declarar abstracto el tratamiento de la medida cautelar solicitada.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico competente.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo establecido en la Ley N° 27.442, en el Decreto N° 480/18 y en el Decreto N° 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Ordénase el archivo de las presentes actuaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N° 27.442 y el artículo 38 del Decreto N° 480 de fecha 23 de mayo de 2018, reglamentario de la Ley de Defensa de la Competencia.

ARTÍCULO 2°.- Declárase abstracto el tratamiento de la medida cautelar solicitada.

ARTÍCULO 3°.- Considérase al dictamen de fecha 30 de junio de 2023 correspondiente a la “C. 1744” emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, que identificado como IF-2023-74987656-APN- CNDC#MEC, forma parte integrante de la presente medida.

ARTÍCULO 4°.- Notifíquese a las partes interesadas de la presente resolución.

ARTÍCULO 5°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by TOMBOLINI Matias Raul
Date: 2023.10.30 14:39:01 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Matias Raúl Tombolini
Secretario
Secretaría de Comercio
Ministerio de Economía



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Dictamen firma conjunta

Número: IF-2023-74987656-APN-CNDC#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Viernes 30 de Junio de 2023

Referencia: C.1744 - Dictamen - Archivo Art. 38 Ley 27.442 y Art.38 Decreto 480/2018

SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO

Elevamos para su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo el EX-2019-100851768- -APN-DGD#MPYT (C. 1744) del Registro del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, caratulado: **“C.1744 - EXOLGAN S.A. S/ INFRACCIÓN LEY 27.442.”**

I. SUJETOS INTERVINIENTES

1. Los denunciados son las siguientes empresas: 1) LOPRIMO S.A. (en adelante “LOPRIMO”); 2) FEPORT S.A. (en adelante “FEPORT”); 3) DEFIBA SERVICIOS A CONTENEDORES S.A. (en adelante “DEFIBA”); 4) DODERO CIA GENERAL DE SERVICIOS S.A. (en adelante “DODERO”); 5) TECNICAS FERROVIARIAS ARGENTINA S.A. (en adelante “TECNICAS FERROVIARIAS”); 6) LOGISTICA MILO (en adelante “MILO”); 7) LOGISTICA CENTRAL S.A. (en adelante “LOGISTICA CENTRAL”); 8) DEPÓSITO AVELLANEDA SUR S.A. (en adelante “DEPOSITO AVELLANEDA”); 9) CENSER S.A. (en adelante “CENSER”); 10) LOGEXPOR S.R.L. (en adelante “LOGEXPOR”); 11) LOINEZ S.A. (en adelante “LOINEX”); 12) TERMINAL CARGA TIGRE S.A. (en adelante “TERMINAL CARGA”); 13) CAPITÁN CORTES SACIFIYA (en adelante “CAPITÁN CORTES”); 14) SAF S.A. (en adelante “SAF”); 15) TERMINAL PANAMERICANA S.A. (en adelante “TERMINAL PANAMERICANA”); todas ellas dedicadas a la actividad de depósitos fiscales¹, y denominadas ut infra como las “DENUNCIANTES”.

2. Las empresas denunciadas son la firma EXOLGAN S.A. (en adelante “EXOLGAN” o la

“DENUNCIADA”) y sus firmas controladas y/o controlantes, a saber: 1) TERMINAL INVESTMENT LIMITED S.A.; 2) SAS SHIPPING SERVICES S.R.L; 3) MSC MEDITERRANEAN COMPANY S.A.; 4) MEDLOG ARGENTINA S.A.; 5) MEDITERRANEAN COMPANY S.A.; 6) MSC CRUCEROS S.A.; 7) INTERNATIONAL TRADE LOGISTICS S.A.; 8) LOGISTICS PLATFORMS INVESTMENTS S.A.; y 9) EXOLOGISTICA S.A.

II. DENUNCIA

3. El día 11 de noviembre de 2019, las DENUNCIANTES interpusieron ante esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (en adelante e indistintamente “CNDC”) formal denuncia por violación a los artículos 1, 3 incisos d), i), f) y k) de la Ley N.º 27.442 contra EXOLGAN y sus sociedades controladas y/o controlantes.

4. En primer lugar, explicaron que la firma EXOLGAN posee una amplia participación de mercado en el transporte naviero y en el mercado de cargas, y que actualmente se encuentra llevando a cabo trámites necesarios para instalar un depósito fiscal a través de una firma propia y/o controlada. De esta manera intentaría extender su posición de dominio de un mercado aguas arriba hacia otro mercado aguas abajo.

5. Comentaron que esta operación está siendo llevada a cabo con la aquiescencia de la Autoridad Aduanera (ANA), sin tenerse en cuenta las cuestiones de competencia.

6. Reiteraron que la integración vertical que posee la DENUNCIADA le permitirá trasladar su poder de mercado a su nueva actividad aguas abajo, eliminando del comercio exterior los depósitos fiscales, a través de distintas prácticas exclusorias.

7. Señalaron que EXOLGAN y sus controlantes omitieron información a la hora de efectuarse la concentración económica que tramitó bajo Expediente N° S01: 0181825/2014 caratulado “TERMINAL INVESTMENT LIMITED S.A. – IPH NETHERLANDS BV S/ NOTIFICACIÓN ART. 8 LEY 25.156”. Cabe señalar que no detallaron cuál es la información omitida.

8. Solicitaron que esta CNDC intervenga en el trámite que se efectúa en la ANA (conforme los incisos h) e i) del artículo 28 de la Ley N° 27.442), y también solicitaron el dictado de una medida preventiva para evitar cualquier conducta exclusoria.

9. Señalaron las actividades de EXOLGAN conforme fue detallado en el Dictamen CNDC N° 66 de fecha 23 de marzo de 2017 receptado por la Resolución SC N° 339 de fecha 2 de mayo de 2017, correspondientes a la concentración económica que tramitó bajo Expediente N° S01: 0181825/2014 caratulado “TERMINAL INVESTMENT LIMITED S.A. – IPH

NETHERLANDS BV S/ NOTIFICACIÓN ART. 8 LEY 25.156”. De esta forma, explicaron que EXOLGAN se dedica a: 1) La recepción de contenedores en la terminal; 2) Estiba y depósito de contenedores hasta el momento de su carga en el buque o entrega al importador; 3) Carga y descarga de contenedores; 4) Trinca y destrinca de los contenedores en el buque; 5) Consolidado y desconsolidado de contenedores en el buque; 6) Suministro de energía a contenedores refrigerados; y) Reparación y lavado de contenedores vacíos.

10. En los hechos, manifestaron que resulta de público conocimiento que la firma EXOLGAN junto con sus controladas y/o controlantes, y en especial con la firma EXOLOGÍSTICA S.A., es propietaria de un predio en Parque Avellaneda de 25 hectáreas que cuenta con 40.000 m² en depósitos. El problema surgiría porque la firma EXOLOGÍSTICA S.A. está realizando los trámites necesarios para la habilitación en su predio de un depósito fiscal que permite a los importadores y exportadores mantener mercancía proveniente del extranjero o lista para ser enviada al extranjero.

11. Indicaron que los mercados donde el grupo económico posee una alta participación, corresponden a los servicios de transporte marítimo internacional de contenedores (prestados por MSC MEDITERRANEAN COMPANY S.A.) y los servicios portuarios (prestados por EXOLGAN).

12. Mencionaron que LOGISTIC PLATFORMS INVESTMENTS y EXOLGAN se han unido para desarrollar un “depósito fiscal integrado”, justamente en el predio de Parque Avellaneda, y que formalmente aparece con el nombre de EXOLOGÍSTICA S.A. Así las cosas, solicitaron se libre oficio a la ANA para que informe el número y estado del expediente en trámite del proceso de habilitación.

13. Manifestaron que: *“La combinación de la integración vertical, junto con las participaciones de mercados que posee la denunciada genera la existencia de un mercado cautivo, el cual no puede elegir con qué Terminal operar, y si ahora se incorpora el servicio de Depósito Fiscal, el cliente tendrá limitaciones en la elección del depósito fiscal a utilizar para sus operaciones, como así también afectará a las otras firmas intervinientes de la cadena Logística...”* (Vid. IF-2019-100844460-APN-DR#CNDC pág. 13 –la negrita no nos pertenece-)

14. Entendieron que empresas como las DENUNCIANTES son muchas y tienen un alto nivel competitivo y que se encontrarían indefensas ante empresas que tienen un 30% de participación en el mercado aguas arriba.

15. Así concluyeron que si EXOLGAN instala y obtiene los permisos para ofrecer los depósitos fiscales en la zona de Avellaneda, su poder de negociación será difícil de

contrarrestar.

16. Finalmente, señalaron que las posibles prácticas que podrían llevarse a cabo por la integración vertical serían: i) negativa de venta o estrechamiento de márgenes, ii) venta atada; y iii) precios predatorios.

17. En fechas 21 de abril y 14 de mayo de 2020, las DENUNCIANTES, presentaron escritos denunciando hechos nuevos, consistentes en: i) el dictado de la Resolución 6/2020 (2020-6-E-AFIP-DGADUA) mediante la cual se dispuso la habilitación del depósito fiscal general de LOGISTIC PLATFORMS INVESTMENTS S.A.; y ii) la denuncia presentada por la CÁMARA DE DEPÓSITOS FISCALES PRIVADOS (CADEFIP) ante el Consorcio de Gestión de Dock Sud en fecha 14 de mayo de 2020 contra EXOLGAN.

18. En la presentación de fecha 21 de abril de 2020, manifestaron que debido a la habilitación del depósito fiscal, ya era un hecho que la integración vertical derivará en un mercado cautivo junto a un abuso de posición dominante con exclusión de los competidores existentes.

19. En la denuncia presentada ante el Consorcio de Gestión del Puerto de Dock Sud en fecha 14 de mayo de 2020 contra EXOLGAN, la CADEFIP manifestó que debido a la integración vertical del “Depósito Fiscal Integrado Avellaneda” con EXOLGAN, se generarían “ventajas” en servicios que los integrantes de la cámara (en su mayoría las DENUNCIANTES) no podrían ofrecer, por no ser socios de EXOLGAN, y que además, ello afectaría a empresas transportistas de contenedores. Los servicios en cuestión serían: i) gestionar turnos flexibles con EXOLGAN; y ii) pick up de contenedores vacíos de líneas que operan en EXOLGAN; y iii) traslado de containers llenos a EXOLGAN.

III. MEDIDAS PREVIAS

20. El día 15 de noviembre de 2019, esta CNDC, en virtud de lo previsto en el artículo 35, segundo párrafo, de la Ley N.º 27.442 y en uso de las facultades conferidas por la Resolución de la ex Secretaría de Comercio N.º 359/18 (artículo 1º, punto 5 del Anexo), requirió a la Dirección General de Aduana que, informe si las firmas: LOGISTICS PLATFORMS INVESTMENTS S.A., INTERNATIONAL TRADE LOGISTICS S.A., EXOLGAN S.A. y/o EXOLOGÍSTICA S.A., han obtenido o iniciado los trámites correspondientes para la habilitación de depósitos fiscales en la localidad de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, y en su caso, se solicitó informen el número de expediente en cuestión, la fecha de su iniciación, el estado actual de su tramitación y, eventualmente, cuál ha sido el acto administrativo habilitante. La Dirección General de Aduanas, no ha respondido este requerimiento.

IV. ANALISIS

21. Cabe precisar que a fin de determinar si ciertas prácticas configuran conductas anticompetitivas sancionables a la luz del artículo 1 de la Ley N° 27.442 resulta necesario que estas representen “...actos o conductas, de cualquier forma manifestados, relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general...”.

22. La denuncia versa sobre dos cuestiones. Por un lado, las partes solicitan que esta CNDC intervenga en la asignación del permiso a la DENUNCIADA para poder instalar un depósito fiscal.

23. Por otro lado, las DENUNCIANTES aducen que la instalación de la nueva empresa por parte de las DENUNCIADAS podría acarrear distintos tipos de conductas provenientes del supuesto poder de mercado que goza la empresa EXOLGAN en el mercado de transporte marítimo de contenedores y de servicios portuarios.

24. En cuanto al primer punto, es importante destacar que, según la Resolución General N.º 4352 de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (en adelante “AFIP”), la Disposición N.º 6 – E/18 de la Dirección General de Aduanas y la Disposición N.º 249/16 de la AFIP, la entidad competente encargada de autorizar el funcionamiento del depósito aquí denunciado es la SUBDIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIONES ADUANERAS METROPOLITANAS dependiente de la AFIP.

25. En este sentido, el día 13 de diciembre de 2019 emitió la Resolución N.º 76 donde dispuso autorizar a la firma permisionaria de depósito fiscal EXOLGAN la ampliación de la superficie fiscal del predio ubicado en la calle Alberti 1780, Dock Sud, partido de Avellaneda, provincia de Buenos Aires en las mismas condiciones que se concedieran en oportunidad de su habilitación por RESOL-2017-56-APN-DGADUA#AFIP.

26. Por su parte, a través de la Resolución RESOL-2017-56-APN-DGADUA#AFIP la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS habilitó a favor de la firma EXOLGAN el uso del predio en cuestión en carácter de depósito fiscal general, para realizar operaciones de importación, exportación y con otras aduanas.

27. Por lo tanto, la autorización de predio para ser utilizado como depósito fiscal es una competencia ajena a la establecida a la Autoridad de Aplicación de la Ley N.º 27.442.

28. En cuanto a la segunda de las cuestiones planteada por las DENUNCIANTES, corresponder sostener en primer lugar que no toda integración vertical produce efectos

anticompetitivos.

29. En efecto, en la concentración económica que tramitó bajo Expediente N° S01: 0181825/2014 caratulado “TERMINAL INVESTMENT LIMITED S.A. – IPH NETHERLANDS BV S/ NOTIFICACIÓN ART. 8 LEY 25.156”, se analizó la cuestión y se autorizó la operación sin encontrarse posibilidad de efectos dañinos a la competencia.

30. Por otra parte, la denuncia presentada ante esta CNDC solo manifiesta una serie de conjeturas a partir de la instalación del nuevo depósito fiscal.

31. Así sostuvo específicamente que EXOLGAN pretende extender su posición de dominio al mercado de los depósitos fiscales. Cabe mencionar que la denuncia se presentó asumiendo que no se había otorgado el permiso correspondiente para que el predio perteneciente a la firma EXOLGAN opere como depósito fiscal. Bajo esta premisa, las DENUNCIANTES preveían que la DENUNCIADA apalancaría la nueva actividad con el poder de mercado que posee en el servicio de transporte marítimo de contenedores y los servicios portuarios.

32. De esta forma, la integración vertical de EXOLGAN crearía un mercado cautivo con consecuencias exclusorias sobre el resto de las empresas que brindan el servicio de depósito fiscal.

33. A su vez, sostuvieron las DENUNCIANTES que el poder de negociación que tendría EXOLGAN sería imposible de contrarrestar. Y junto a ese poder, llevaría adelante una práctica de negativa de venta o estrechamiento de márgenes contra las empresas competidoras en el mercado de servicios de depósitos fiscales.

34. Asimismo, la integración podría implicar el perfeccionamiento de una práctica de precios predatorios o la imposición de venta de servicios atados a sus clientes en detrimento del interés económico general.

35. Por su parte, las DENUNCIANTES adjuntaron al expediente una denuncia realizada al Consorcio de Gestión del Puerto de Dock Sud² en términos similares a los presentados en las presentes actuaciones.

36. Corresponde entonces analizar los argumentos brindados por las empresas denunciadas.

37. Tal como se puede apreciar, del relato de la denuncia no existe una conducta anticompetitiva llevada adelante por las empresas denunciadas cuyo efecto u objeto pueda afectar el interés económico general.

38. Las presentaciones realizadas solo relatan las posibles consecuencias que trae aparejada la instalación de un nuevo competidor en el mercado. Si bien se encuentra integrado

verticalmente, las DENUNCIANTES, quienes resultarían ser las perjudicadas primarias de una actuación anticompetitiva, no acompañaron constancia alguna que demuestre un actuar antijurídico desde el punto de vista de la LDC.

39. Los posibles efectos denunciados se encuentran sujetos a una multiplicidad de hechos que hasta el día de la fecha no han acaecido.

40. Por lo tanto, no existiendo actualmente indicios en autos, conforme lo hasta aquí señalado, que permitan suponer que la DENUNCIADA y sus empresas controladas y/o controlantes hayan llevado o estén llevando a cabo actos o conductas tendientes a restringir la competencia y afectar el interés económico general corresponde recomendar el archivo de las actuaciones de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley N.º 27.442 y el artículo 38 del Decreto N.º 480/18.

41. En cuanto a la medida cautelar solicitada, deviene abstracto su tratamiento por las consideraciones previamente vertidas.

V. CONCLUSIÓN

42. En virtud de lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA: a) ordenar el archivo de las presentes actuaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley N.º 27.442 y el artículo 38 del Decreto N.º 480/18, b) declarar abstracto el tratamiento de la medida cautelar solicitada.

43. Elévese el presente Dictamen al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, para su conocimiento.

[1] De acuerdo a la declaración brindada en oportunidad de ratificar la denuncia, las empresas sostuvieron lo siguiente: “somos permisionarios de la Dirección General de Aduanas para realizar el resguardo de mercadería previo al despacho a plaza y a exportación”. Ver número de orden 18 (sin pase).

[2] El Consorcio de Gestión del Puerto de Dock Sud es un ente público no estatal, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa que tiene por objeto llevar a cabo por sí la administración, explotación y gestión operativa del Puerto Dock Sud a través de la percepción, administración y disposición de sus propios recursos económicos y financieros. (<https://www.puertodocksud.com/Institucional>)

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.06.30 10:43:22 -03:00

Guillermo Marcelo Perez Vacchini
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.06.30 11:18:24 -03:00

Balbina Maria Griffa Diaz
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.06.30 11:25:02 -03:00

Pablo Lepere
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.06.30 12:17:32 -03:00

Rodrigo Luchinsky
Presidente
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia