

CONSEJO DIRECTIVO DE LA SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA: Antiguo Cuscatlán, a las quince horas del veintiséis de octubre de dos mil veintitrés.

1. Mediante el Acuerdo Número 41-BIS 2022 emitido por el Superintendente de Competencia el uno de septiembre de dos mil veintidós, se ordenó el inicio del Estudio “Condiciones de competencia en los servicios logísticos de agencias de carga y almacenaje para las importaciones”, el que ha sido elaborado por la Intendencia Económica (IE) de esta Superintendencia.
2. Su ejecución se basa en el artículo 13 letra e) de la Ley de Competencia (LC) que otorga las facultades de inicio al Superintendente de Competencia. El estudio tuvo como objetivo general diagnosticar si las condiciones de competencia de los servicios logísticos analizados presentan restricciones en su oferta, provenientes de su estructura, marco normativo o de índole estratégico – conductual; abarcando como período de análisis los años del 2017 al 2022.
3. La IE presentó a este Consejo Directivo (CDSC) el informe de resultados del citado estudio el 7 de septiembre del 2023, el cual se anexa a la presente resolución, y constituye el fundamento fáctico, técnico y económico de la misma. La metodología del análisis de competencia aplicada parte de la recolección y procesamiento de información documental, en su mayor parte requerida mediante peticiones por escrito o entrevistas a los agentes económicos oferentes y demandantes de las agencias de carga y almacenadoras; así como a entes reguladores o relacionados con las actividades de importación de mercancías ¹. Los hallazgos y conclusiones principales se abordan a continuación en el siguiente orden:

¹ Se efectuaron entrevistas a 18 agentes económicos o asociaciones gremiales y a 7 entidades públicas; así como requerimientos de información por escrito a 31 agentes económicos y a 3 instituciones públicas. Los siguientes entes públicos fueron tomados en cuenta: CEPA, MOP, OMR, DGA del Ministerio de Hacienda, CIEX del Banco Central de Reserva y Autoridad Marítima Portuaria.

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	2
II. CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA Y DEMANDA DE LAS AGENCIAS DE CARGA. 5	
III. CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA Y DEMANDA DE LAS ALMACENADORAS.....	7
IV. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE COMPETENCIA 9	
A. Sobre los mercados de almacenamiento	12
1. Indicadores de concentración económica.....	12
2. Barreras de entrada	14
3. Índice de Lerner.....	19
B. Sobre el agenciamiento de carga.....	20

I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

4. Los servicios logísticos se definen como la “labor de coordinación de todas las fases necesarias para que el cliente reciba en tiempo y forma su mercancía”². En el país, se ofrecen en mayor medida para la importación de bienes. Dada su relevancia para el consumo local, existe un interés desde el Estado de identificar medidas de política pública que apoyen al desarrollo y eficiencia del transporte de carga en sus diferentes vías y de los servicios prestados por los diversos agentes económicos que tienen un rol definido en la provisión de las importaciones.
5. De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), aproximadamente un 80% del volumen del comercio mundial se moviliza vía marítima y el restante 20%, mediante otros medios de transporte: terrestre, aéreo y ferroviario. En El Salvador, la vía más utilizada para las importaciones es la marítima, con un 57.8% del volumen promedio importado entre los años del 2016 al 2022, mientras que el 42.6% ingresa por transporte terrestre y 0.1% vía aérea³.
6. Las deficiencias de una gestión logística pueden implicar costes y pérdidas tanto financieras como materiales en la cadena de suministros de mercancías. En un primer momento podrían impactar en diversos servicios interconectados, como el transporte de mercancías, carga y descarga de bienes,

² Dorta González, P. (2014). “Transporte y logística internacional”. Sitio web: https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/11886/4/Transporte_logistica_internacional.pdf, recuperado el 5 de octubre del 2022.

³ Según información del BCR. Sitio web: <https://www.bcr.gob.sv/>, recuperado el 22 de febrero del 2022.

despacho aduanero, gestión de impuestos y aranceles, almacenamiento y depósitos temporales, entre otros servicios adicionales que garantizan la entrega y distribución de las mercancías ⁴.

7. Una gran parte de la gestión estratégica con miras a la reducción de costos de movilización recae en la labor de las agencias de carga, quienes, a través de sus servicios de coordinación logística, generan oportunidades para la facilitación del transporte de mercancías para sus clientes a través de rutas de entrega ventajosas. Otra actividad crucial son los servicios de almacenamiento y depósitos temporales, por constituirse en espacios físicos habilitados para recibir carga y facilitar la distribución de importaciones según su régimen de declaración aduanera ⁵.
8. Las medidas restrictivas por causa de la pandemia del Covid - 19, tales como el cierre de los puertos y fronteras de China, fuerte abastecedor de insumos para industrias como la automotriz, electrónica, farmacéutica y de otros suministros médicos, generaron efectos negativos a nivel mundial, dada su condición de principal país exportador ⁶, lo cual limitó fuertemente el intercambio comercial entre Asia y Occidente.
9. El proceso de recuperación ha sido asimétrico a nivel global, ya que aún se resienten las limitaciones provocadas por la amplitud de la pandemia, en tiempo y globalidad. De acuerdo con la UNCTAD ⁷, durante el 2022 aún se observó una elevada congestión portuaria y limitantes en las redes logísticas. Lo anterior incidió directamente en el valor de los fletes y recargos por incumplimientos de contrato, que a su vez impactaron en mayor medida a los proveedores más pequeños, a raíz de su limitada capacidad de absorber costos tras la negociación de fletes y la reserva de espacios en buques.
10. Estas consecuencias de la pandemia por Covid-19 han dejado en evidencia la importancia de comprender los principios de la gestión logística, no solo del transporte sino de los servicios adicionales que intervienen en sus cadenas de valor.

⁴ UNCTAD (2022). "Transporte sostenible y resiliente y facilitación del comercio en tiempos de pandemia y más allá: principales retos y oportunidades". Ginebra: Junta de comercio y desarrollo. Sitio web de UNCTAD, https://unctad.org/system/files/official-document/cimem7d26_es.pdf, recuperado el 21 de noviembre del 2022.

⁵ En el estudio se delimitó al análisis de competencia en los servicios de las agencias de carga y almacenamiento, no incorporó el diagnóstico de competencia de otros servicios logísticos como el transporte de carga por vías marítima, aéreo y terrestre, así como los servicios de los centros de distribución u operadores logísticos, entre otros.

⁶ Eslava S., A. (2022). "Covid-19 y su impacto en la escasez global de contenedores marítimos". Sitio web <https://www.revistalogistec.com/logistica/freight-management-2/4172-covid-19-y-su-impacto-en-la-escasez-global-de-contenedores-maritimos>, recuperado el 12 de enero del 2023.

⁷ UNCTAD (2022). Óp. Cit. 4.

11. Se prevé que, pese a la recuperación del comercio internacional, los precios de las importaciones en el 2022 a nivel mundial habrían incrementado en casi un 12% por consecuencia del aumento sostenido de los fletes. El incremento de los costos comerciales de importación se espera que tenga un efecto directo en los precios de los bienes de consumo, con un incremento acumulado del 8.1% en los pequeños estados insulares y 2.4% para los países menos adelantados ⁸.
12. Para el caso de El Salvador, la dependencia de importaciones es alta, con un promedio del 45.6% sobre el Producto Interno Bruto (PIB) ⁹ para el período 2017 – 2022, lo que advierte que el incremento de los precios de bienes importados repercute de manera fuerte sobre el consumo interno. Un indicador de esta incidencia es la relación entre la tendencia del precio internacional del trigo, *commodity* importado esencial como materia prima del pan y pastas alimenticias ¹⁰, y la inflación interna del grupo de alimentos (gráfico 1).
13. Sus promedios anuales en los últimos dos años muestran una marcada alza, siendo un ejemplo de la relevancia de la transmisión de precios de los bienes importados en productos básicos de consumo.

Gráfico 1. Inflación anual del grupo de alimentos y precios de trigo
US\$ por TM y porcentajes. 2016 - 2021



Fuentes: Banco Mundial y Banco Central de Reserva.

14. Dados los impactos de la eficiencia de los servicios logísticos en los costos de importación, y tomando en cuenta el alto componente de bienes importados en la estructura productiva de El Salvador, resultó importante desarrollar un estudio que contribuya al acervo de información sobre las actividades de

⁸ Ibid.

⁹ Según información del BCR, sitio web www.bcr.gob.sv, recuperada el 21 de marzo del 2023.

¹⁰ El trigo es una materia prima de relevancia para la elaboración de harina, bien intermedio utilizado en la fabricación de pastas alimenticias y pan, este último producto es de alto consumo para la población, con un peso del 3.9% del gasto mensual de los hogares, y es consumido por mas de 1.3 millones de hogares. Fuente: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuesta de Ingresos y Gastos 2006, sitio web del sitio del BCR, www.bcr.gob.sv, recuperado el 22 de septiembre del 2023.

las agencias de carga y los depósitos aduaneros para la importación de bienes, analizando sus condiciones de rivalidad y los factores que las condicionan y así detectar áreas de mejora para incrementar la competencia en estos mercados, lo que contribuiría a reducir los precios y mejorar la calidad de estos servicios para los usuarios intermedios y finales.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA Y DEMANDA DE LAS AGENCIAS DE CARGA

- ¹⁵ Los agentes de carga (consolidadores o *freight forwarder*), denominados también agentes transitarios, se dedican a organizar el transporte y la remisión de la carga en nombre de un tercero, principalmente en las operaciones de importación, según las normas y reglamentos internacionales.
- ¹⁶ Estos agentes económicos constituyen una de las categorías de los Auxiliares de la Función Pública (AFPA) habilitados conforme al Reglamento del Código Aduanero Centroamericano (RECAUCA)¹¹. Los AFPA son personas naturales o jurídicas que efectúan gestiones a nombre propio o de terceros ante la Dirección General de Aduanas (DGA) del Ministerio de Hacienda, por lo que son responsables solidarios de sus actos ante el fisco, así como de omisiones e infracciones que tengan consecuencias tributarias (art. 20 CAUCA)¹².
- ¹⁷ Actualmente, el registro de la DGA dispone de 181 incumbentes autorizados como agentes de carga y, aproximadamente, se cuenta con más de 50 agentes activos, según la membresía de la Asociación Salvadoreña de Agencias de Carga y Transitarios (ASAC). La siguiente tabla muestra los principales agentes de carga que operan en El Salvador¹³:

¹¹ El Código Aduanero Unificado Centroamericano (CAUCA) es la legislación aduanera básica de los Estados que forman parte del Mercado Común Centroamericano y su Reglamento (RECAUCA) establece reglas que desarrollan sus aspectos operativos.

¹² En beneficio de la predictibilidad y estabilidad de la recaudación aduanera, el CAUCA y el RECAUCA establecen condiciones para procurar que el tercero actúe con profesionalismo y responsabilidad, al otorgarles la categoría de "Auxiliares de la Función Pública" (AFPA).

¹³ Representan el 88.0% de las ventas de los 15 agentes de carga de mayor tamaño, por lo que las estimaciones con base en tal variable proporcionan un buen indicador de la atomización y rivalidad de este mercado.

Tabla 1. Principales Agencias de Carga

Agentes de Carga
PLG Aduanas, S.A. De C.V.
Grupo TLA De El Salvador, S.A. De C.V.
Transportes Sebastián, S.A. De C.V. Transport Service International Group, S.A. De C.V.
Corporación Oceánica, S.A. De C.V.
Transportes Consolidados, S.A. De C.V.
Cargomanía, S.A. De C.V.
Carga Urgente, S.A. De C.V.
Red De Logística S.A. De C.V.
Dacotrans, S.A. De C.V.

Fuente: Superintendencia de Competencia (2023). Competencia en servicios logísticos de agencias de carga y almacenaje para importaciones.

18. Las agencias de carga asesoran a sus clientes sobre las rutas con mayores ventajas, proporcionan información sobre proveedores de importaciones y exportaciones, preparan y diligencian la documentación requerida con el fin de que los bienes lleguen a su destino.
19. Son empresas ¹⁴ reconocidas por su servicio dedicado originalmente a la coordinación de la consolidación y desconsolidación de la carga, que implica la organización de importaciones provenientes de uno o de diferentes países, remitidas a uno o más destinatarios, las que por su naturaleza se agrupan y transportan en un mismo contenedor o medio de transporte, con el fin de reducir los costos y tarifas y, de esta manera, maximizar el espacio del medio, por lo general, marítimo o aéreo.
20. Los servicios de agenciamiento de carga han evolucionado en diversidad y especialización, ya que se ofrecen en su mayor parte mediante subcontrataciones, el almacenaje temporal en origen o destino, además de ofrecer el etiquetado, empaque de paquetería, control de inventarios, transporte hacia su lugar de destino, seguros de mercadería, entre los principales servicios de valor agregado.

¹⁴ El término "empresa", a efectos de este estudio hace alusión a su uso ordinario en el ambiente de los negocios, como sinónimos de "firma" u agente económico, y no en el sentido legal del artículo 5 del Código de Comercio, que la considera incluida en las "cosas mercantiles" que carecen de personalidad jurídica, sin la capacidad de ejercer derechos y adquirir obligaciones.

- ²¹. Los oferentes normalmente atienden a empresas con una capacidad de importación limitada en términos de volumen, abarcando además de las necesidades de emergencias; esto indica que su mercado natural son principalmente las pequeñas y medianas empresas que por sí mismas no disponen de la capacidad financiera, ni el conocimiento necesario para contratar de forma permanente a un equipo encargado de la organización y seguimiento de las importaciones.
- ²². Los demandantes son principalmente importadores de una heterogeneidad de materias primas, equipo y bienes finales como: granos básicos, frutas, hortalizas, plásticos, papel, equipos electrónicos, vehículos, productos de ferretería, repuestos de maquinaria y vehículos, equipos médicos, juegos de video, otras manufacturas diversas (incluyendo mercancías refrigeradas y productos peligrosos) y materiales de empaque ¹⁵. Esta demanda se orienta a la búsqueda de soluciones logísticas integrales que brinden condiciones de seguridad a los bienes importados, considerándose estos elementos como los de mayor ponderación para su contratación, y en segundo término se sitúan los precios.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA Y DEMANDA DE LAS ALMACENADORAS

- ²³. La cadena de valor del almacenamiento o almacenaje parte desde la recepción del producto en los almacenes o bodegas, donde se efectúa el ordenamiento para la manipulación, el mantenimiento y la conservación de los bienes, el control de los inventarios y el transporte para su distribución posterior.
- ²⁴. La normativa pertinente ¹⁶ faculta a las almacenadoras a habilitarse como AFPA dedicado a la prestación de servicios a los importadores mediante la figura de depósitos aduaneros (DA), los que normalmente ofrecen el almacenamiento simple o de depósito fiscal. El primero consiste en resguardar las mercaderías que ya han cancelado sus impuestos, mientras que el servicio de depósito fiscal tiene como función adicional el control de las mercancías por parte del DGA en locales habilitados para tal efecto, en espera de que se presente la declaración de mercancías correspondiente, a fin de liquidar gradualmente los impuestos de importación ¹⁷.

¹⁵ Información proporcionada por escrito por representantes de agencias de carga, transportistas e importadores.

¹⁶ Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), Anexo de la Resolución No. 224- 2008 del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO -XLIX).

¹⁷ Sitio web de la Dirección de Aduanas, <https://sitio.aduana.gob.sv/glosario/>, recuperado el 19 de julio del 2023.

25. A su vez, los DA se dividen en dos categorías según los servicios que presten: Depósito Aduanero Temporal (DAT) ¹⁸ y Almacén General de Depósito (AGD) y, según los usuarios de sus servicios, en: públicos y privados. El estudio se centra en los depósitos aduaneros de carácter público, por ser los oferentes que prestan el almacenaje para terceros a cambio de un valor monetario por sus servicios, el que corresponde básicamente a los conceptos de custodia y protección de mercancías ¹⁹.
26. En la siguiente tabla se incluyen a los DA públicos autorizados y los tipos de carga que atienden:

Tabla 2. Depósitos aduaneros públicos y tipo de carga atendida

	Tipo de Carga	Granel sólido	Granel líquido	Carga seca	Carga fría	Vehículos	Mercados Relevantes
AGD	Almacenes Generales de Depósito de Occidente, S.A. (AGDOS)	×	×	✓	×	✓	2
	Bodegas Generales de Depósito, S.A. de C.V. (BODESA)	×	×	✓	×	✓	2
	Almacenes Consolidados de El Salvador, S.A. de C.V. (ALMACONSA)	×	×	✓	×	×	1
	Almacenes de Desarrollo S.A. (ALDESA)	×	×	✓	×	✓	2
	Almacenadora Especializada de Alimentos, S.A. de C.V. (ALMACENA)	×	×	✓	✓	×	2
DAT	Almacenadora del Pacífico, S.A. de C.V.(ALMAPAC)	✓	✓	✓	×	×	3
	Depósitos de Centroamérica, S.A. de C.V.	×	×	✓	×	×	1
	Trans-Auto, S.A. de C.V.	×	×	×	×	✓	1
	Graneles de Centroamérica, S.A. de C.V. (GRADECA)	✓	×	×	×	×	1
	Inversiones Servygran, S.A. de C.V. (SERVYGRAN)	✓	×	×	×	×	1
	Almacenadora Centroamericana, S.A. de C.V. (ALCASA)	✓	×	×	×	×	1

Fuente: Superintendencia de Competencia (2023). Competencia en servicios logísticos de agencias de carga y almacenaje para importaciones.



Tipos de carga:

Almacenamiento simple

Depósito fiscal

Ambos: Almacenamiento simple y depósito fiscal

¹⁸ El artículo 492 del RECAUCA los define como Depósitos Aduaneros, aunque se conocen como su nombre comercial y en registros de aduanas como Depósito Aduanero Temporal (DAT).

¹⁹ La DGA tiene la potestad de autorizar depósitos aduaneros públicos y privados, estos últimos al servicio únicamente del depositario (art. 107 del RECAUCA).

- ²⁷. Los DAT son definidos como los locales o recintos que están autorizados y controlados por la DGA que tienen la facultad de mantener mercaderías importadas por un tiempo determinado sin pagar los derechos arancelarios ²⁰. Esta figura le permite al importador aplazar la elección del pago de sus impuestos al permitírseles almacenar sus productos hasta por un año ²¹, facilitando el manejo de sus inventarios y cancelando los impuestos de forma parcial, en la medida que los productos se distribuyan a sus clientes.
- ²⁸. Los servicios de los AGD tienen una particularidad en adición a la custodia, la conservación de las mercancías, y el control fiscal al que están obligados al igual que los DAT; y es la facultad de emitir Certificados de Depósitos y Bonos de Prenda sobre los productos almacenados y utilizar estos títulos para gestionar la negociación de préstamos de sus clientes, siendo estas funciones propias de una organización auxiliar de crédito ²².
- ²⁹. Los demandantes están relacionados principalmente con las importaciones de diversos tipos, ya sea materias primas, productos básicos de consumo, bienes intermedios y de capital ²³. Entre sus clientes se encuentran industrias y distribuidores de: alimentos y bebidas en general, frutas y hortalizas, materias primas para la producción de concentrados y alimentos balanceados para animales (maíz amarillo, soya, grasas amarillas, aceites), azúcar, arroz granza, trigo, maíz blanco, grasas, aceite de soya, fertilizantes, productos médicos, prendas de vestir, piezas para vehículos, vehículos, productos y equipos de ferretería, plásticos, artículos de tocador, sopas, salsas, materias primas para productos de cemento, farmacéuticos, etc.

IV. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE COMPETENCIA

- ³⁰. El almacenamiento en depósitos aduaneros ha presentado un crecimiento bajo, sin tomar en cuenta su diferenciación según los tipos de carga. En términos globales, presentó un aumento acumulado del

²⁰ Fundación P&H. (2010). "Aspectos generales: Almacenes privados de depósito fiscal". Sitio Web <http://www.phlaw.com/es/publicacion/21/aspectos-generales-almacenes-privados-deposito-fiscal>, recuperado el 20 de junio del 2023.

²¹ Superintendencia de Competencia (2023), Estudio: "Condiciones de competencia en los servicios logísticos de agencias de carga y almacenaje para las importaciones".

²² Arts. 215 y 221 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LICOA), Decreto Legislativo N° 198 del 5 de marzo de 1992, Sitio web de la Superintendencia del Sistema Financiero, www.ssf.gob.sv, recuperado el 18 de mayo del 2023.

²³ En menor medida, el servicio es demandado por empresas que producen y distribuyen sus productos a nivel local y exportadores que los almacenan temporalmente previo a su remisión. Información proporcionada por entrevistas y remitida por escrito por agentes económicos dedicados al almacenaje y otros servicios logísticos en el marco del Estudio: Superintendencia de Competencia (2023), Op Cit. 21.

6.3% en el volumen resguardado en cinco años, de 2017 al 2022, equivalente a un crecimiento del 1.3% anual.

31. No obstante, previo a la pandemia, los volúmenes almacenados presentaron variaciones irregulares, entre negativas y positivas, lo que indica que el almacenaje en términos generales es una actividad económica con un bajo crecimiento y que podría haber alcanzado el estatus de un mercado maduro, con pocas perspectivas de acelerar su crecimiento. El ingreso de agentes económicos como depósitos aduaneros públicos ha sido limitado, paulatino y los incumbentes tienen una larga trayectoria de servicios ²⁴.
32. El mercado de agencias de carga presenta mayor dinamismo, el valor de las ventas de sus servicios de forma acumulada entre 2017 – 2022 refleja un alto crecimiento, del 173%, influenciado de alguna manera por el incremento de precios en los últimos años, lo que a su vez es reflejo de sus ingresos por intermediación de fletes. Por tanto, el agenciamiento de carga es una actividad económica en franco crecimiento y en un proceso de diversificación e innovación, lo que está relacionado con el dinamismo de las importaciones y sus necesidades de servicios de valor agregado.
33. Los Mercados Relevantes (MR) de los depósitos aduaneros se definieron según su tipo de categoría, diferenciándose en DAT o AGD, segmentándose por su especialidad según el tipo de carga atendida; además, dadas sus fundamentales diferencias, se dividieron según los servicios de almacenaje simple y depósito fiscal. En la tabla 3 se muestran los 11 MR de almacenamiento definidos.

²⁴ De los 11 depósitos aduaneros en funcionamiento, el último en solicitar autorización la obtuvo aproximadamente hace 20 años, y el de mayor trayectoria ronda los 60 años de operaciones. Superintendencia de Competencia (2023), Op. Cit. 21.

Tabla 3. Mercados Relevantes de almacenamiento para importaciones

Mercado relevante del Producto	Tipo de almacenaje		Mercado relevante geográfico
Almacenes Generales de Depósito (AGD)			
Almacenamiento de carga seca en contenedores	Simple	Depósito Fiscal	Nacional
Almacenamiento de vehículos	Simple	Depósito Fiscal	Nacional
Depósitos Aduaneros Temporales (DAT)			
Almacenamiento de carga de graneles sólidos	Simple	Depósito Fiscal	Nacional
Almacenamiento de carga seca en contenedores	Simple	Depósito Fiscal	Nacional
Almacenamiento de vehículos		Depósito Fiscal	Nacional
Almacenamiento de carga de graneles líquidos	Simple		Nacional
Almacenamiento de carga refrigerada	Simple		Nacional

Fuente: Superintendencia de Competencia (2023). Condiciones de Competencia en servicios logísticos de agencias de carga y almacenaje para importaciones.

34. En cuanto a los servicios de agenciamiento de carga, al ofrecerles a los importadores la coordinación de un conjunto de servicios relacionados con la internación de mercancías, algunos brindados por cuenta propia y otros subcontratados, se considera que sus actividades pertenecen a un único mercado relevante.
35. En el ámbito geográfico, aplica una característica igualitaria tanto para las almacenadoras como para las agencias de carga, y es el brindar sus servicios en las zonas de mayor concentración de actividad económica, como los departamentos y ciudades principales de San Salvador, La Libertad, Santa Ana y San Miguel, teniendo la capacidad de expandir su oferta a zonas aún no atendidas en cualquier localidad, por tanto, el espacio geográfico de los MR abarca la totalidad del territorio de El Salvador.
36. Para la evaluación de la rivalidad en los MR, se tomaron en cuenta tres categorías de análisis: el nivel de concentración económica ²⁵ y su evolución, las barreras de entrada ²⁶ (normativas y económicas) y

²⁵ Se utilizaron el ratio de concentración C_i o K_i , que se obtienen de la sumatoria de las participaciones de mercado de uno (C_1), dos (C_2) o tres (C_3) principales agentes económicos con mayores ventas en cada MR; y el Índice de *Herfindahl-Hirschman* (IHH), que concluye que el mercado es de baja concentración o desconcentrado si sus valores son menores a 1,500 puntos; valores entre 1,500 y 2,500 unidades indican mercados moderadamente concentrados y cifras superiores a los 2,500 puntos dan cuenta de mercados altamente concentrados, según las directrices ofrecidas por diversas autoridades de competencia, incluida la *Federal Trade Commission* (FTC) de los Estados Unidos de América. Gutiérrez y Samudio, 2008.

²⁶ De acuerdo con Buccirosi, una barrera a la entrada se define como los factores que impiden o desalientan la entrada de nuevos competidores a un determinado mercado, ya sea porque obstaculice o retrase su ingreso o bien por que los haga competir a menor escala o de forma menos vigorosa. Las barreras suelen categorizarse como regulatorias, estructurales y estratégicas. Buccirosi, P. (2014). “*Barriers to Entry*”. Centro Regional de Competencia para América Latina, Sitio Web Latina: http://www.crcal.org/guias-yestudios/guias/transversales/doc_download/36-barriers-to-entry, recuperado el 9 de mayo del 2023.

el índice Lerner (IL), a fin de diagnosticar la existencia de mercados con posición de dominio, situación que le confiere a un agente económico la capacidad suficiente de tomar decisiones independientes, sin necesidad de que sea afectado por las reacciones de sus competidores, clientes y consumidores ²⁷. En primer lugar, se sintetizan los resultados analíticos para los MR de almacenamiento y posteriormente, para el MR de agencias de carga.

A. Sobre los mercados de almacenamiento

1. Indicadores de concentración económica

- ³⁷. La tabla 4 sintetiza los indicadores de concentración en los MR de almacenamiento para importaciones. El rasgo común de estos mercados son los altos niveles promedio de concentración económica para el período de análisis (2017 – 2022), debido a que en la mayoría de MR compiten entre 2 a 4 incumbentes, dada la diferenciación y especialización en sus servicios.

Tabla 4. Indicadores de concentración promedio de Mercados Relevantes de almacenamiento 2017 - 2022

Mercado relevante	IHH	Ratio de Concentración	Nivel de concentración
Almacenaje en depósito fiscal de graneles sólidos en DAT	6,817	C1 80.1%	Alto
Almacenaje simple de graneles sólidos en DAT	5,630	C3 93.6%	Alto
Almacenaje simple de graneles líquidos en DAT	10,000	C1 100.0%	Monopólico
Almacenaje en depósito fiscal de carga seca en AGD	3,857	C3 92.9%	Alto
Almacenaje en depósito fiscal de carga seca en DAT	10,000	C1 100.0%	Monopólico
Almacenaje simple de carga refrigerada en DAT	10,000	C1 100.0%	Monopólico
Almacenaje simple de vehículos en AGD	8,841	C1 94.0%	Alto
Almacenaje en depósito fiscal para vehículos en AGD	8,784	C2 97.0%	Alto
Almacenaje en depósito fiscal para vehículos en DAT	10,000	C1 100.0%	Monopólico
Almacenaje simple de carga seca en AGD	3,357	C2 65.2%	Alto
Almacenaje simple de carga seca en DAT	4,093	C2 84.9%	Alto

Fuente: Superintendencia de Competencia (2023). Condiciones de competencia en servicios logísticos de agencias de Carga y almacenaje para importaciones.

- ³⁸. El almacenaje de graneles sólidos (maíz, trigo, harinas, arroz, entre otros) en DAT en el régimen de depósito fiscal es ofrecido por dos agentes económicos, ALMAPAC y SERVYGRAN, en orden de importancia según el promedio de sus participaciones de mercado para los años 2017 al 2022, las que

²⁷ Landes, W. M., & Posner, R. A. (2003). "El poder de mercado en los casos de Libre competencia". Sitio web: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16241>, recuperado el 17 de mayo del 2023.

son muy distantes, lo que resulta en IHH mayores a los 5,000 puntos, propios de un mercado duopólico.

39. En cuanto al almacenaje simple de estos graneles (en DAT) participan cuatro agentes económicos; ALCASA se ubica como el líder, con una alta cuota de mercado promedio y una brecha sustancial respecto al resto de competidores, GRADECA, ALMAPAC y SERVYGRAN. Es por ello que el IHH en promedio es mayor es de 5,630 puntos, y en la mayoría del sexenio (2017 – 2022) dos competidores conservan más del 80% de las ventas.
40. En el MR de almacenaje simple de graneles líquidos (aceites, grasas comestibles, fertilizantes, productos químicos, entre otros), ALMAPAC es el único agente económico participante como DAT, lo que implica una estructura monopólica. Los servicios de este agente económico tuvieron un crecimiento relevante en el período analizado, acorde con su capacidad instalada y posicionamiento estratégico en la zona del Puerto de Acajutla, en la cual se descargan estas importaciones ²⁸.
41. Las participaciones de mercado en los servicios de almacenaje simple de carga seca ²⁹ que brindan los AGD denotan una mayor disputa relativa si se comparan los 11 MR de almacenamiento. ALMACONSA es el líder con una cuota de mercado promedio alta, muy cercana a las de ALDESA y AGDOSA. Además, el IHH promedio mayor a 3,000 puntos aunque es alto, refleja el menor valor entre los MR de almacenaje, indicando señales positivas de rivalidad.
42. Los cuatro AGD brindan los servicios en el MR de depósito fiscal de carga seca, siendo el principal competidor AGDOSA, con una alta participación promedio de mercado y una distancia mayor a treinta puntos respecto al segundo, BODESA; también participan ALDESA y ALMACONSA, con un promedio de cuotas bajas. Dadas las diferencias entre tales cuotas, el IHH resulta alto, cercano a los 4,000 puntos.

²⁸ En el almacenaje simple de graneles líquidos brindado a terceros podrían existir otros oferentes; sin embargo, este estudio considera específicamente las condiciones de competencia entre los agentes económicos facultados como depósitos aduaneros de carácter público. Se constató la existencia de un oferente de graneles líquidos de índole alimenticio, no obstante, no tiene la figura de depósito aduanero y su modelo de negocios es esencialmente diferente al que comprende este análisis, por lo cual no se considera sustituto de los DAT. Por tanto, para los fines de este estudio se considera a ALMAPAC como monopolista en el MR de almacenaje simple de graneles líquidos.

²⁹ Se considera carga seca a todas las mercancías que tienen una unidad de medida que no está definida, ya sea movilizadas en contenedores o suelta, en sacos, bolsas, pallets, etc., se incluyen una diversidad de productos como los de ferretería, piezas de metal, repuestos de maquinaria y vehículos, cemento, clinker, equipos electrónicos, mobiliario, alimentos no perecederos, entre otros.

43. En el MR de almacenaje simple de carga seca en DAT participan tres agentes económicos, siendo ALMACENA su líder con una participación promedio bastante alta, con una fuerte distancia con ALMAPAC y DCA; aunque es de observar un cambio relevante en el 2022, año en el que ALMAPAC supera la cuota de mercado de ALMACENA, lo que muestra cierta rivalidad. La media del IHH es mayor a los 5,000 puntos y del C3 mayor al 90%, dados los pocos incumbentes y la amplia brecha entre sus niveles de ventas.
44. El servicio de DAT correspondiente al MR de carga seca en depósito fiscal es brindado por DCA, representando un monopolio, con un incremento de ventas mayor al 60% entre el 2017 y 2022.
45. El MR de almacenamiento simple de carga refrigerada (o fría) en DAT también es brindado por un incumbente, ALMACENA, siendo el único con la infraestructura de bodegas, equipos modulares, y tecnología de manejo para atender carga refrigerada o congelada, en lo particular alimentos perecederos y productos farmacéuticos.
46. En cuanto al almacenaje simple de vehículos en AGD, participan AGDOSA y ALDESA, con una fuerte distancia en participaciones de mercado entre ambos, siendo AGDOSA el líder de este MR, con infraestructura para la conservación y resguardo en mayor medida para atender vehículos nuevos. El IHH promedio es cercano a los 9,000 puntos, reflejo de un duopolio y de la diferencia relatada entre ambos competidores.
47. El almacenaje en depósito fiscal para vehículos (AGD) tiene una tendencia similar al previo MR, con una alta cuota de mercado de AGDOSA, frente a las bajas de BODESA y ALDESA, y en consecuencia, con un IHH alto, con niveles que rondan los 9,000 puntos.
48. En el MR de almacenaje de vehículos brindado por los DAT, el incumbente y por ende monopolista es TRANS – AUTO, especialista en tramitología y resguardo de vehículos usados. Las ventas en este mercado han declinado en los últimos tres años, aún resienten la crisis económica post – pandemia, en el 2022 tuvo un nivel similar al 2020.

2. Barreras de entrada

49. El análisis de barreras de entrada normativas o regulatorias tiene el objetivo de analizar y buscar alternativas de mejora de disposiciones que podrían retrasar, reducir la capacidad de competir o

impedir el ingreso de empresas en un MR en particular³⁰. En adición a la normativa aplicable, se tendrán en cuenta los diagnósticos incluidos en el Plan Nacional de Logística de Cargas 2018-2023³¹ y la Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio³², que advierten factores que aumentan los costos de los servicios logísticos y que son sujetos a oportunidades de mejora para los mercados estudiados.

50. Aun cuando el esquema de autorización de los depósitos aduaneros persigue objetivos legítimos de política pública, como el evitar el deterioro de las mercancías en depósito y salvaguardar el interés fiscal; se ha evaluado su contenido a fin de identificar si existen oportunidades de mejora que contribuyan a promover la competencia en los mercados pertinentes, verificando que las disposiciones incluyan los requisitos legales, idóneos, proporcionales y necesarios para lograr los objetivos de la regulación.
51. La normativa regional establece que la superficie de los depósitos debe ser, al menos, de 10,000 metros cuadrados³³. Se considera de utilidad evaluar su modificación e incentivar la inversión en depósitos de menor tamaño con la capacidad de responder con mayor prontitud a un eventual aumento de la demanda. En adición, podría incentivar el ingreso de incumbentes con una mayor diversidad de servicios, con escalas de negocio menores a los actuales, en actividades económicas específicas que requieran de menor volumen de infraestructura o en áreas geográficas que aún no han sido explotadas.
52. Lo anterior es consecuente con uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio: “la incorporación de empresas de diverso tamaño como agentes económicos de la cadena logística mediante la reducción de costos de los trámites de importación, a fin de que los emprendimientos de menor escala también aumenten progresivamente su participación en las cadenas regionales y globales de valor”.

³⁰ Este análisis también evalúa si las normas limitan la información u opciones para la toma de decisiones del consumidor.

³¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Plan Nacional de Logística de Cargas (2019), PNLOG El Salvador 2018-2032.

³² Comité Nacional de Facilitación del Comercio (2023), sitio web del Ministerio de Economía, <https://www.economia.gob.sv/descargas/?wpdmc=facilitacion-del-comercio>, recuperado el 15 de noviembre del 2022.

³³ RECAUCA art. 112. Para evaluar su pertinencia, puede resultar útil comparar este parámetro con la legislación de otros países de Latinoamérica; por ejemplo, en Colombia, el área mínima exigida para un depositario aduanero público es de 1,000 mts², en Perú 33 es de 3,000 mts², mientras que en Uruguay no se establece un requisito de área mínima.

53. La normativa establece la obligatoriedad de rendir y mantener vigente una fianza (garantía) de operación a los DA ³⁴ por un monto no menor a ciento cincuenta mil pesos centroamericanos, equivalentes a US\$150,000, la cual debe actualizarse anualmente ³⁵.
54. Si bien el objetivo de esta fianza es garantizar el pago a la DGA de las obligaciones del agente económico importador con motivo del ejercicio de su actividad, se sugiere evaluar la opción de flexibilizar la exigencia de una fianza equivalente al 100% del valor de las mercancías resguardadas, teniendo en cuenta la probabilidad de ocurrencia de incumplimientos y los montos estimados de dichos incidentes, los cuales no son equivalentes al total actualmente asegurado ³⁶. Se observa que la fianza basada en la proyección anual de operaciones podría redundar en una sobre garantía, entendiéndose que cubre con suficiencia la posibilidad de incumplimiento según el comportamiento histórico de los agentes económicos.
55. Los tiempos de autorización para operar como depósito aduanero, en algunos casos, han sido considerables y, de acuerdo con lo externado por agentes económicos autorizados, han llegado a demorar hasta un máximo de cinco años ³⁷. De acuerdo con la autoridad responsable ³⁸, en la práctica este plazo se ha logrado reducir entre seis a nueve meses; sin embargo, es pertinente evaluar mecanismos que podrían facilitar la entrada de agentes económicos aplicando reglas de habilitación de operaciones que proporcionen mayor certeza al administrado.
56. Si bien los requisitos pertinentes provienen de la normativa regional (CAUCA y RECAUCA), se considera que existen márgenes de flexibilización para su aplicación por parte de la DGA, sin perjuicio del cumplimiento del marco legal, ya que la normativa no establece un plazo máximo para tramitar y autorizar la habilitación de los depósitos aduaneros.
57. Los trámites relacionados con la logística de importaciones involucran a 22 instituciones estatales, con diferentes atribuciones, y recaen en los servicios de los depositarios aduaneros y las agencias de carga. La legislación relacionada a estas actividades se reparte en normas según su temática o sector económico, ya sea de índole fiscal, aduanera, portuaria, comercial, financiera, entre otras.

³⁴ CAUCA y RECAUCA, art. 21 g).

³⁵ RECAUCA: Artículo 61. Cobertura de la garantía, Artículo 62. Actualización y renovación de la garantía, artículo 63. Ejecución de la garantía. Art. 64, No devolución de la garantía, Artículo 65. Otros instrumentos de garantía.

³⁶ Información proporcionada por representantes de Almacenadoras y de la Dirección General de Aduanas.

³⁷ Información proporcionada en entrevistas y respuestas a requerimientos realizados a agentes económicos autorizados como AFPA.

³⁸ Información proporcionada por representantes de la DGA.

- ⁵⁸. Por lo anterior, se retoma la proyección del Plan Nacional de Logística de Cargas, que incorpora la elaboración de la Ley Marco de Servicios Logísticos, con el fin de consolidar un esquema institucional que facilite la coordinación de políticas públicas y trámites relacionados. Esta normativa podría reunir disposiciones de leyes vinculadas en materias de servicios portuarios, aduanas, transporte, comercio, impuestos, proyectos de infraestructura, entre otras temáticas. Un marco normativo unificado y con mayor coherencia podría aumentar la predictibilidad de las actividades logísticas, facilitando las nuevas inversiones.
- ⁵⁹. En cuanto al análisis de barreras económicas, se identificaron en 4 tipologías principales: i) altas participaciones de mercado y concentración económica, ii) fuertes costos hundidos, iii) alta capacidad ociosa y iv) el conocimiento, reputación y maduración de los mercados relevantes ³⁹. Dado que la mayor parte de barreras es aplicable para el conjunto de los MR de almacenamiento, se explicarán de forma global, con acotaciones para algunos casos particulares.
- ⁶⁰. Los cálculos de cuotas de mercado indican la existencia de una alta concentración en todos los MR de almacenamiento. Esta condición coloca a los incumbentes líderes con ventajas sustanciales, sobre todo en los casos monopólicos en los MR de graneles líquidos (DAT), carga refrigerada (DAT), y en los del régimen de depósito fiscal de carga seca (DAT) y vehículos (DAT); así como en aquellos en los que el líder presenta fuertes diferencias con el resto de participantes.
- ⁶¹. Los niveles altos de concentración se tornan en una barrera de entrada para potenciales participantes, ya que en algunos MR no tendrían suficientes incentivos de ingreso dada la necesidad de invertir en similares cantidades a la de sus competidores y así tener una escala de producción que genere una disputa efectiva de demandantes.
- ⁶². Sobre las inversiones para entrar al mercado, debe considerarse que cuanto más altos son los requerimientos iniciales de capital y mayor es la proporción de estos que representa costos hundidos⁴⁰, el riesgo de ingreso para un nuevo participante en términos de rentabilidad es más elevado. Al

³⁹ Se considero sintetizar estas categorías por ser las que más inciden en los MR de almacenamiento, caracterizado por sus fuertes barreras a la entrada.

⁴⁰ Los costos hundidos son las inversiones y gastos que una vez efectuados no pueden ser recuperados; surgen debido a que en ciertas actividades económicas se requieren de activos especializados que no pueden ser fácilmente utilizados en otras actividades, y los mercados de reventa de tales activos son limitados. OCDE (2012). “Herramientas para la evaluación de la competencia. Volumen II: Guía”. sitio web <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>, recuperado el 21 de abril del 2023.

respecto, las inversiones que se consideran como hundidas son la infraestructura, equipo y tecnología de los sistemas de almacenamiento exigibles por el tipo de producto que se resguarda, tal es el caso de los tanques graneleros de líquidos o de sólidos para materias primas alimenticias, los almacenes de carga refrigerada (productos farmacéuticos) y congelada (alimentos).

63. El nivel de inversión que se necesita para ingresar y poder competir en una escala similar a la de los incumbentes en los MR de graneles y carga refrigerada es sumamente alto, dada la infraestructura especializada que es necesaria para almacenar ya sea líquidos como alimentos perecederos, grasas alimenticias o medicinas, que deben ser refrigerados o congelados con mediciones de precisión muy específicas acorde con las necesidades de cada producto ⁴¹.
64. La alta capacidad ociosa de la infraestructura de almacenamiento en cualquier MR les permite a los oferentes incrementar sus servicios ante una mayor demanda sin la necesidad de invertir en infraestructura adicional, factor que genera un desincentivo para los potenciales competidores y, por tanto, una relevante barrera de entrada.
65. En todos los MR de almacenamiento se presentan niveles elevados de capacidad ociosa, representando una barrera estratégica en favor de los incumbentes; como ejemplo se puede citar, que, en graneles sólidos, dos agentes económicos tienen más del 60% de sus instalaciones en situación de ociosidad, en promedio, durante el período analizado. Para la carga seca, la capacidad ociosa es variable, con diversos agentes económicos que superan el 50%.
66. El posicionamiento histórico de las principales empresas que participan en los MR de almacenamiento, asociado al desarrollo de una marca o prestigio, que a su vez causa la lealtad de los demandantes, genera una barrera de entrada para potenciales participantes. Los principales DA tienen una amplia experiencia y aceptación, no solo por su oferta de almacenamiento, sino también por la capacidad de brindar servicios complementarios, condiciones que son complejas de replicar en el corto plazo, para ello, un nuevo competidor tendría que ingresar con una inversión en mercadeo y estrategias de precios que les permite persuadir las decisiones de los demandantes.
67. En adición a lo anterior, los MR en términos globales tienen un crecimiento bajo, del 6% en el periodo 2017 – 2022, por lo que se considera un mercado maduro o cercano a esta condición, lo que limita los incentivos de ingreso ante una demanda estable o con una baja expansión.

⁴¹ Información recabada en entrevistas e información proporcionada por escrito por representantes de almacenadoras.

3. Índice de Lerner

- ⁶⁸. La tercera categoría de indicadores a valorar para determinar la posición de dominio en los MR son los Índices de Lerner (IL) ⁴², medida utilizada para determinar el poder de mercado de un agente económico, definida como “la capacidad de un agente [o varios] de aumentar y mantener los precios por encima del nivel que prevalecería bajo condiciones de competencia, por un periodo no transitorio, sin perder participación de mercado ni rentabilidad” ⁴³.
- ⁶⁹. En los MR de almacenaje, en todos los casos se presentan IL por arriba del umbral considerado alto (0.37) ⁴⁴ para el agente con mayores ventas, lo que indica la capacidad suficiente de elevar los precios en relación con los costos sin que exista una respuesta efectiva de sus competidores, señal de una competencia limitada. Los valores promedio del IL de 2017 al 2022 se sitúan entre 0.38 y 0.65.
- ⁷⁰. En conclusión, dado el liderazgo en ventas, los altos niveles de concentración económica y su estabilidad, las fuertes barreras a la entrada y la observancia de altos Índices de Lerner; se evidencia la posición de dominio de los siguientes agentes económicos en nueve MR de almacenamiento:
- ALMAPAC - MR de almacenaje de graneles sólidos en DAT (depósito fiscal)
 - ALCASA - MR de almacenaje simple de graneles sólidos en DAT
 - ALMAPAC - MR de almacenaje simple de granes líquidos en DAT
 - AGDOSA - MR de almacenaje de carga seca en AGD (depósito fiscal)
 - DCA - MR de almacenaje de carga seca en DAT (depósito fiscal)
 - ALMACENA - MR de almacenaje simple de carga refrigerada en DAT
 - AGDOSA - MR de almacenaje simple de vehículos en AGD
 - AGDOSA - MR de almacenaje de vehículos en AGD (depósito fiscal)

⁴² Para el cálculo de del IL, se utiliza la fórmula: $IL = \frac{P - C_{mg}}{P}$; donde P es el precio y C_{mg} el costo marginal del servicio. Se utilizan normalmente los costos medios (C_{me}) como una aproximación del costo marginal. Para calcular los costos medios, también conocidos como costos unitarios, se dividieron los costos totales promedio y el volumen de ventas totales, de manera anual, para cada agente económico. La información utilizada para estimación fue remitida por los agentes económicos; es importante tomar en cuenta que los costos que se consideraron fueron los que son propios o directamente relacionados con la prestación de los servicios analizados. Los precios promedios unitarios se calcularon con base en los precios mensuales de cada agente económico, utilizando las unidades de medida remitidas por cada incumbente.

⁴³ Superintendencia de Competencia (2015), *Resolución de referencia SC-061-O/ES/R-2013/Res.: 21/10/2015*. Sitio web <https://www.sc.gob.sv>, recuperado el 25 de septiembre del 2023.

⁴⁴ El margen promedio de IL en mercados monopólicos se sitúa entre 0.37 y 0.57, por tanto, valores mayores del 0.37 implican niveles de poder de mercado elevados. Se consideran los siguientes rangos de IL a tomar en cuenta en este diagnóstico: 0-0.20 (bajos), 0.21 a 0.37 moderados y mayores a 0.37 altos. Superintendencia de Competencia (2021), *Competencia en la provisión de vivienda nueva en El Salvador*. Sitio web <https://www.sc.gob.sv>, recuperado el 25 de septiembre del 2023.

- TRANS - AUTO, en MR de almacenaje de vehículos en DAT (depósito fiscal).

B. Sobre el agenciamiento de carga

71. En cuanto al análisis de competencia del servicio de agenciamiento de carga, se advierte que a partir de los cambios estructurales que implican la introducción e innovación de los servicios logísticos, se impulsó la diversificación de la oferta de las agencias de carga, así como de sus recursos técnicos y humanos, y el mayor uso de tecnologías de la informática para eficientizar sus procesos.
72. La rivalidad en estos servicios es muy dinámica, el participante líder con la mayor cuota de mercado en el período analizado es TranSebastián - TSI, su nivel de participación en ventas es moderado y muy cercano al de sus tres principales competidores, PLG, Grupo TLA y Corporación Oceánica. Además, se observan cambios de liderazgo en el sexenio 2017 – 2022, lo que indica una fuerte disputa en el mercado.
73. Los valores del IHH fueron estimados tomando en cuenta la facturación de ventas de los 9 principales agentes económicos, dada la gran cantidad de oferentes, lo que nos proporciona información relevante. El IHH promedio es de 1,490 puntos entre el 2017 al 2022, por tanto, se puede afirmar que la concentración es baja en el MR de agencias de carga. Debe considerarse que este cálculo es sobre una muestra, por lo que, si se tomaran en cuenta en su cálculo las ventas del universo de agentes económicos, los parámetros de concentración serían todavía más bajos.
74. En cuanto a la evaluación de las potenciales barreras de tipo regulatorio, se destacan dos requisitos de autorización. El primero es la presentación de contratos o cartas de representación de una o varias empresas consolidadoras de carga internacional, exigido para las agencias que representen a homólogos del exterior o sean sus subsidiarias, así como una fianza de US\$20,000, exigencias que son asequibles para los incumbentes. El registro de 181 agencias de carga autorizadas para operar por parte de la DGA denota la ausencia de costos de entrada significativos para el ingreso de agentes económicos.
75. No se advierten barreras económicas en este MR, dado que está conformado principalmente por una gran cantidad de medianas y pequeñas empresas, lo cual indica que para ingresar al mercado no es necesario contar con inversiones altas y que representen costos hundidos, dados los niveles de subcontratación de servicios complementarios entre incumbentes y otros mercados, como el transporte de carga o marítimo. De igual manera, no se evidencia la necesidad de una integración

vertical para ser oferente, ni contar con un nivel de reputación o imagen de relevancia, dada la cantidad de incumbentes.

76. En este MR se observan valores de IL moderados para la mayor parte de oferentes, es decir, menores al 0.37, lo cual indica la falta de capacidad de los agentes económicos de imponer precios altos por encima de sus costos.
77. La actividad de las agencias de carga evidencia una dinámica de alto crecimiento, con una mayor actividad en fechas posteriores al inicio de la pandemia por COVID-19. La diversificación en sus servicios, sus bajos niveles de concentración económica, la ausencia de barreras de entrada y los moderados IL indican que es un mercado con muchos participantes (atomizado) con fuertes presiones competitivas. Por tanto, a la fecha del estudio, no se evidencia la presencia de agentes económicos con posición de dominio.
78. Finalmente, es relevante reconocer los avances institucionales que inciden en la reducción de los costos logísticos y de tramitología, tras las medidas efectuadas por la Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio 2023. Se demuestran avances en el uso de tecnología y en la incorporación de procesos en la ventanilla única para trámites de importación que está cargo del Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones (CIEEX), que forma parte de la estructura orgánica del Banco Central de Reserva (BCR). No obstante, se observa la oportunidad de fortalecer estas medidas, a fin de promover una mayor competencia en los mercados analizados y disminuir los costos operativos de sus participantes, lo que contribuiría a incrementar el bienestar de los consumidores intermedios y finales de bienes importados.

POR TANTO, con base en los argumentos presentados con anterioridad y en las razones fácticas, técnicas, jurídicas y económicas contenidas en el informe de resultados del estudio “Condiciones de competencia en los servicios logísticos de agencias de carga y almacenaje para importaciones”; así como en los artículos 1, 4 y 13 letra c) de la Ley de Competencia; 7, 8, 9 y 11 de su reglamento, este Consejo Directivo **RESUELVE**:

- I. Aprobar el informe de resultados del Estudio “Competencia en servicios logísticos de agencias de carga y almacenaje para importaciones” elaborado por la Intendencia Económica, el cual forma parte integral del presente acto.
- II. Emitir las siguientes recomendaciones para promover la competencia en los mercados analizados:

Al Ministerio de Hacienda – Dirección General de Aduanas:

1. Evaluar la disminución del tamaño mínimo exigido de 10,000 mts² de superficie como requisito previo a la autorización de los depósitos aduaneros, establecido en el artículo 110 literal a) del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, a fin de incentivar el ingreso de agentes económicos de menor tamaño en mercados relevantes con una limitada competencia y así incrementar sus presiones competitivas.

Esta modificación también podría facilitar la innovación de los servicios ofrecidos, con modelos de negocio alternativos a los actuales, que amplíen la oferta de líneas de productos, demandantes y zonas geográficas atendidas, garantizando un estándar de servicio, así como la continuidad y previsibilidad tanto del comercio exterior como de la gestión aduanera.

2. Evaluar la incorporación de criterios de diferenciación del valor de la fianza exigida a los depósitos aduaneros, la que está orientada a cubrir los actos que generen responsabilidad administrativa y tributaria ante la Dirección de Aduanas, disposición contenida en los artículos 61 al 65 y 112 del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano. Esta fianza actualmente se establece tomando en cuenta la proyección del volumen anual de operaciones de los agentes económicos.

Para ello, considerar la actualización de los lineamientos para la aplicación de esta fianza, incluyendo la inclusión de factores complementarios en sus parámetros de cálculo, como indicadores de siniestralidad y el monitoreo de inventarios, con el objetivo de disminuir su costo financiero e incentivar la competencia en los mercados relevantes de los depósitos aduaneros. |

3. Establecer un plazo de autorización para los Auxiliares de la Función Pública (AFPA), debido a que el Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano no define un plazo perentorio para tal habilitación. Con ese objetivo, valorar su acotación al máximo de referencia de nueve meses establecido en el art. 89 de la Ley de Procedimientos Administrativos, aplicable a los trámites gestionados con los objetivos de la Ley de Mejora Regulatoria. Esta medida promovería el ingreso de una mayor cantidad de participantes considerados AFPA, abonando a la rivalidad en los servicios de los depósitos aduaneros.

A la Secretaría de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda (DGA), y a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma:

1. Ante la dispersión de leyes en materia de logística, se sugiere que las instituciones participantes del Comité Nacional de Facilitación del Comercio valoren la elaboración de una propuesta de Ley Marco de Logística.

Este instrumento legal consolidaría un esquema institucional que evite algunos vacíos de competencias o potenciales conflictos entre normas y planes, al reunir las normativas vinculadas a puertos, aduanas, transporte, regímenes impositivos aduaneros e infraestructura, en aras de apoyar a la eficiencia de los AFPA.

III. Comunicar las anteriores recomendaciones.

The block contains three handwritten signatures in blue ink, each with a distinct style. To the right of the signatures is a circular official stamp. The stamp features a central emblem with a star and the text 'REPUBLICA DE EL SALVADOR EN LA AMERICA CENTRAL' around the perimeter. The outer ring of the stamp reads 'SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA'.

