



Competencia en el sector de servicios e infraestructura Portuaria en El Salvador

Nelson Guzmán, Superintendente
Superintendencia de Competencia, El Salvador

Cooperación Económica y Técnica

Copyright ©SELA, octubre de 2018. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.



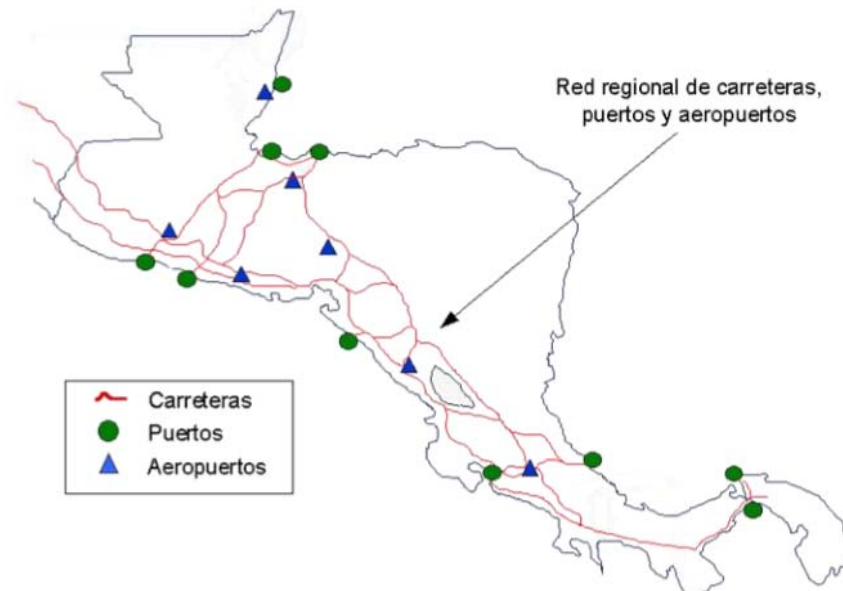
Competencia en el sector de servicios e infraestructura portuaria en El Salvador

Licenciado Nelson Armando Guzmán Mendoza
Superintendente de Competencia

Reunión Anual del GTCC, UNCTAD SELA 10-11 oct, Brasilia, Brasil

Principales puertos de El Salvador

- La línea de costa de El Salvador tiene una longitud de 321 kilómetros desde el río Paz frontera con Guatemala hasta el golfo de Fonseca compartido con Honduras y Nicaragua.
- El Salvador posee una infraestructura portuaria versátil para atender las necesidades de carga marítima de manera eficaz.
- Los dos puertos principales son:
 - **Puerto de Acajutla:** está localizado en la región occidental del país.
 - **Puerto La Unión:** Está ubicado en la zona oriental y es el proyecto de mayor envergadura portuaria de El Salvador.



Rol de puertos y tipos de servicios



Los puertos ejercen rol fundamental al facilitar traslado de elevado volumen de mercaderías desde un país de origen a su destino final. A nivel mundial, el 90% del comercio se canaliza a través de Puertos.

En los puertos de El Salvador se prestan los siguientes servicios:

Servicios a la carga

- Estiba y desestiba
- Transferencia de carga o muellaje
- Almacenamiento

Servicios a la nave

- Uso de canal de acceso
- Atraque y desatraque
- Estadía
- Ayudas a la navegación
- Uso de calabotes
- Remoción de carga con destino a otros puertos
- Transbordo de carga



Instituciones Relacionadas al Sector

Autoridad Marítima Portuaria (AMP)

- **Ente rector del sector** con competencias institucionales para fiscalizar, regular, controlar, verificar y supervisar la prestación y desarrollo de los servicios de transporte acuático; la construcción, rehabilitación, administración, operación y mantenimiento de los puertos nacionales en general, y para ello le asigna facultades para crear las normas técnicas y de regulación económica, requerimientos técnicos y dictar las sanciones por incumplimiento

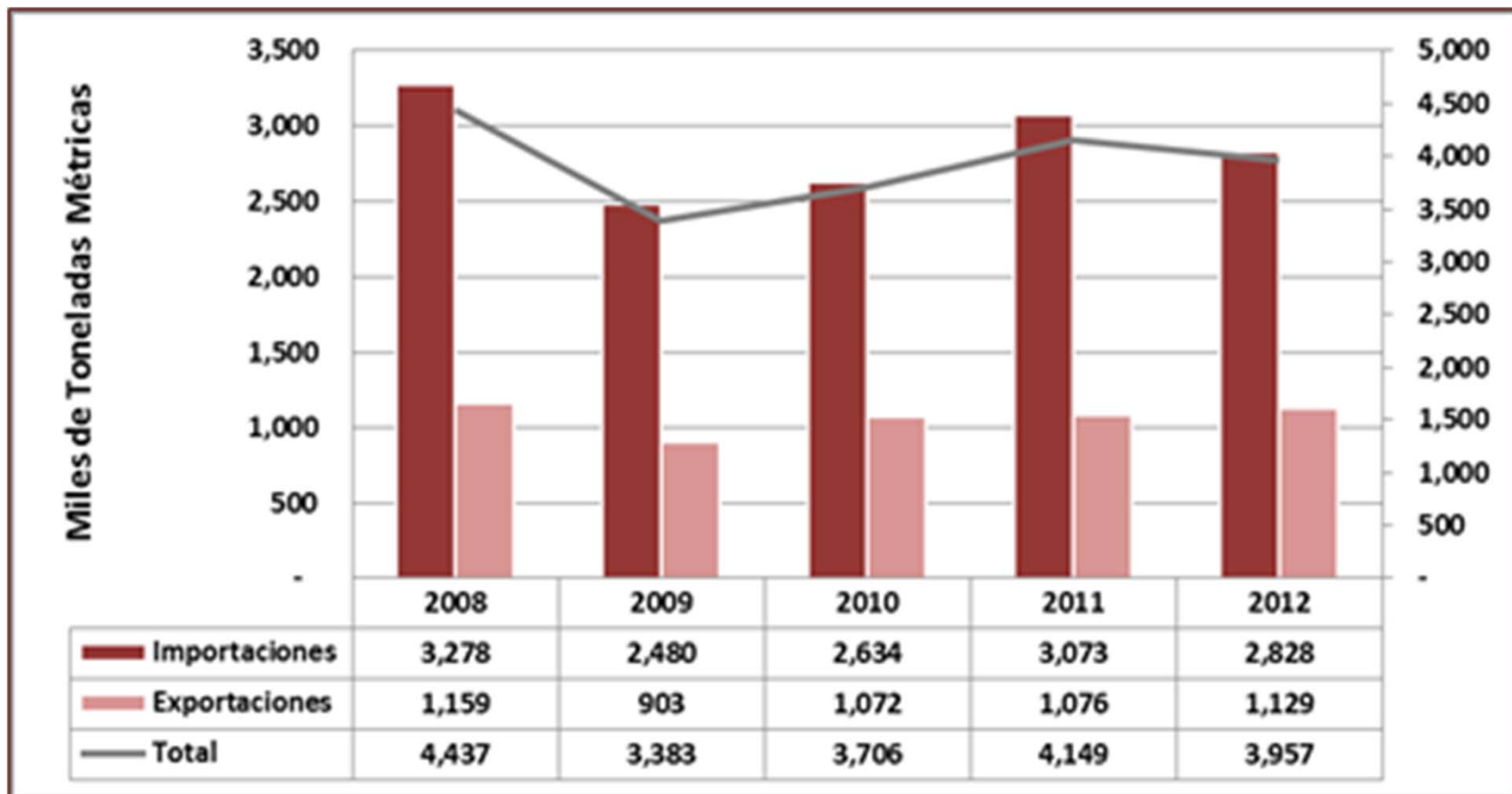
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)

- **Administrador y operador portuario.**
- Tiene a su cargo la administración, explotación, dirección y ejecución de las operaciones portuarias de todas las instalaciones de los puertos de la República no sujetos a régimen especial, así como la custodia, manejo y almacenamiento de mercadería de exportación e importación.
- Opera actualmente de manera exclusiva los puertos de Acajutla y de La Unión, ejerciendo el control de todas las operaciones y servicios portuarios en El Salvador. Sin embargo, para prestar los servicios de operador portuario contrata empresas para la prestación de servicios a la carga.



Carga movilizada en Puerto de Acajutla

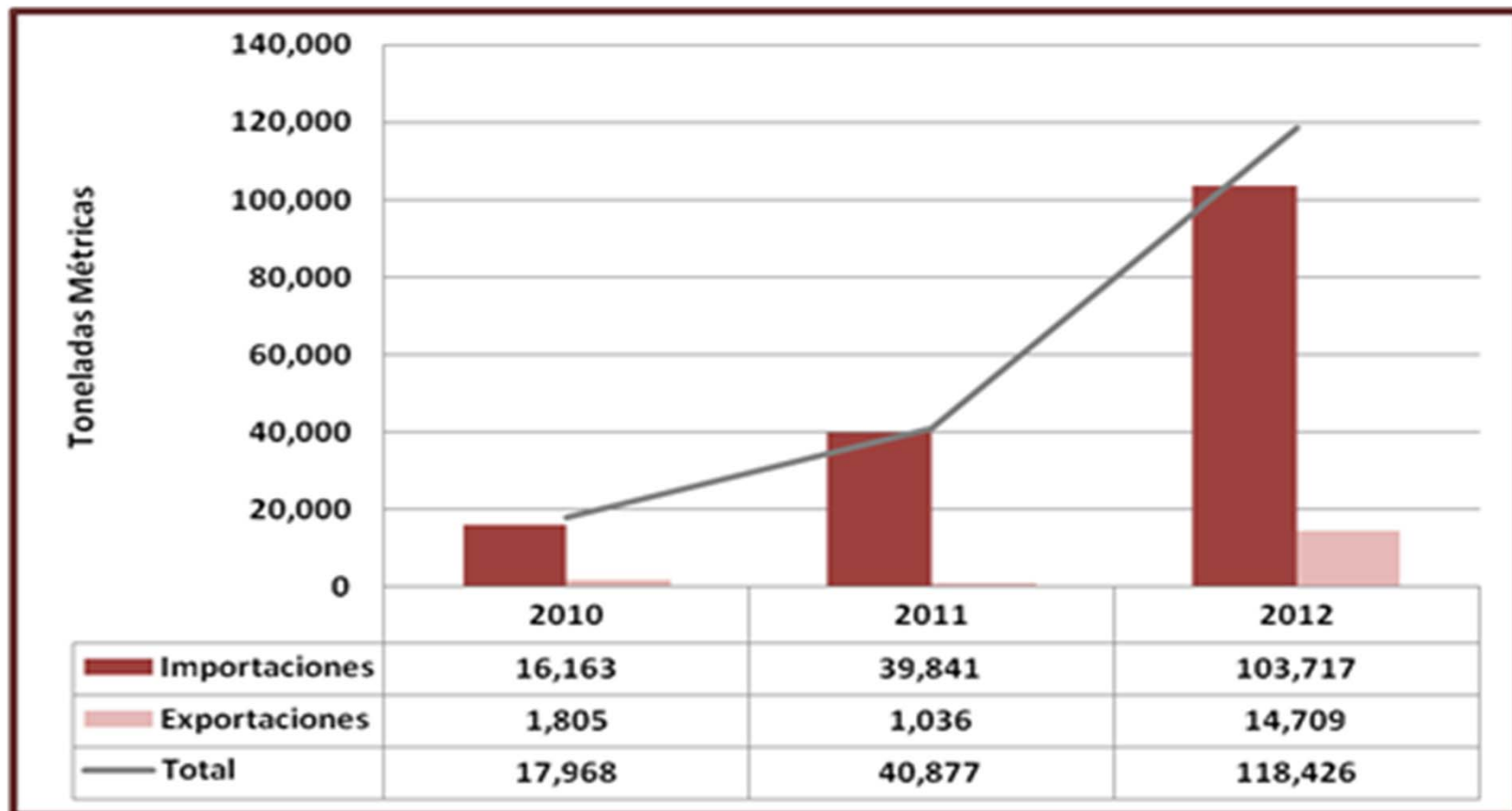
Miles de Toneladas Métricas. 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.

Carga movilizada en Puerto de La Unión

Toneladas Métricas. 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por CEPA.



CASO DE PRÁCTICA ANTICOMPETITIVA

**POR ACUERDO ENTRE COMPETIDORES EN
SERVICIOS PORTUARIOS**



Caso SC-031-D/PS/R-2010

Procedimiento sancionador iniciado por denuncia



Práctica sancionada:

Acuerdo entre competidores para la fijación de precios en un proceso de licitación pública para la contratación de personas jurídicas para la Prestación de Servicios Portuarios en el Puerto de Acajutla, en CEPA para el periodo del 1 de julio al 31 de diciembre de 2010.

Artículo de la Ley de Competencia 25, literal (c Ley de Competencia-

“Se prohíben las prácticas anticompetitivas realizadas entre competidores las cuales, entre otras, adopten las siguientes modalidades:

c) Fijación o limitación de precios en subastas o en cualquier otra forma de licitación pública o privada, nacional o internacional, a excepción de la oferta presentada conjuntamente por agentes económicos que claramente sea identificada como tal en el documento presentado por los oferentes;”

Empresas investigadas:

- Servicios Portuarios Salvadoreños, Sociedad Anónima de Capital Variable (SERPORSAL, S. A. de C. V.)
- Empresa Salvadoreña Portuaria de Acajutla, Sociedad Anónima de Capital Variable (ESPAC, S. A. de C. V.)



Caso SC-031-D/PS/R-2010

Objeto de la licitación: contratar un máximo de 3 personas jurídicas de ofertantes nacionales para prestar en el puerto de Acajutla, los servicios de estiba, desestiba y transferencia de la carga de los buques a bodega, y proporcionar personal para marinería, amarre y bodegas.

Conducta: Ambos agentes económicos ofertaron igual número de trabajadores y salario mensual, dando un índice salarial idéntico, asegurándose así el reparto de la licitación.

Proceso de Evaluación –

1. Revisión de documentación legal requerida- cumple o no cumple
2. Análisis de la documentación financiera y capacidad técnica- 70% puntaje min.
3. Oferta Económica – 30%

Servicio sería adjudicado parcialmente a 3 empresas



Imagen 1
Anexo 1
Carta de Oferta Económica

CARGO (1)	CANTIDAD MINIMA DE PERSONAL REQUERIDO POR CARGO (2)	NIVEL SALARIAL MINIMO MENSUAL (US\$) (3)	CANTIDAD OFERTADA DE TRABAJADORES (4)	SALARIO MENSUAL OFERTADO US\$ (5)	SUBTOTAL SALARIO MENSUAL OFERTADO POR CARGO (US\$) (6) = (4)x(5)
JEFE DE OPERACIONES	1	850			
ESTIBADORES	42	210			
OPERADOR DE GRUA DE BUQUE (WINCHERO/PORTALONERO) DE PRIMERA CATEGORIA	6	600			
OPERADOR DE GRUA DE BUQUE (WINCHERO/PORTALONERO) DE SEGUNDA CATEGORIA	6	300			
CHEQUE DE MUELLE	6	350			
MUELLERO	26	210			
SUPERVISOR DE MUELLE Y ACOPLE	6	500			
OPERADOR DE EQUIPO PORTUARIO DE PRIMERA CATEGORIA	8	500			
OPERADOR DE EQUIPO PORTUARIO DE SEGUNDA CATEGORIA	4	400			
SUPERVISOR DE ABORDO	4	630			
SUPERVISOR GENERAL	4	725			
AMARRADOR	7	210			
MARINEROS	10	210			
CHEQUES DE PATIOS Y BODEGAS, OPERADORES DE BASCULAS Y CONTROLES DE BANDAS TRANSPORTADORAS	16	250			
PEONES DE BODEGA	10	210			
TOTAL			Σ (4)		Σ (6)

Monto total de la planilla mensual debería respetar requisitos mínimos establecidos en las plantillas proporcionadas.

Basada en el plantilla, se calcularía el índice salarial constituyendo el único valor representativo de la oferta para la evaluación económica. La fórmula salarial empleada:

$$\text{Indice Salarial} = \frac{\Sigma(6)}{\Sigma(4)}$$



Caso SC-031-D/PS/R-2010

Proceso de Licitación

Retiro de bases- 13 agentes económicos

Presentación de ofertas- 6 agentes económicos

Tabla 1
Ofertas Recibidas

Agente Económico	Índice Salarial ofertado
ESTISAL S.A. DE C.V.	388.4270
SERPORSAL S.A. DE C.V.	367.2680
ESPAC S.A. DE C.V.	367.2680
OPSAL S.A. DE C.V.;	464.0659
INVERSIONES SERVIGRAN S.A. DE C.V	427.2368
SERVIPACIFIC S.A. DE C.V	368.3735

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de información contenida en el expediente.



Caso SC-031-D/PS/R-2010

- Proceso Evaluación

1. Documentación Legal-

Se desacarta a Servipacific por no haber subsanado la presentación de las constancias del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

2. Evaluación Técnica-

Se descarta a Inversiones Servygran, S.A. de C.V. por no superar el puntaje mínimo requerido (70%).

Tabla 2
Resultados de la evaluación técnica, obtenidos por la Comisión Evaluadora de Ofertas para la Licitación Pública CEPA LP-25/2010

CARGO	Estibadores de El Salvador S.A. de C.V. (ESTISAL, S.A. DE C.V.)	Servicios Portuarios Salvadoreños S.A. de C. V. (SERPORSAL, S.A. DE C.V.)	Inversiones Servygran, S.A. de C.V.	Operadores Portuarios Salvadoreños S.A. de C.V. (OPSAL, S.A. DE C.V.)	Empresa Salvadoreña Portuaria de Acajutla, S.A. de C.V. (ESPAC, S.A. DE C.V.)
Jefe de Operaciones	10	10	5.5	8	10
Supervisores Generales	13.5	9.75	15.5	18.25	13.75
Supervisores de Abordo	10	8	7.5	10	6
Supervisores de Muelle y Acople	10.5	12	15.75	15	14.25
Operador de Grúa de Buque (Wincheros/postalero) de primera categoría	15	15	13.15	11.9	15
Operador de Equipos Portuarios de primera categoría	5	13.5	7	13	12.5
Cheques de Muelle	8.60	7.1	4.45	4.5	7.45
PUNTAJE TOTAL	72.60	77.60	68.85	80.65	78.95



Caso SC-031-D/PS/R-2010

3. Evaluación Económica- *en caso de empate en índice salarial se seleccionarían los que hayan obtenido mayor puntaje en evaluación técnica.*

- OPSAL S.A. de C.V. no propuso el personal mínimo exigido por lo que fue descalificada.
- De las 3 empresas restantes en dos ofertas existía un empate en el índice salarial.

Tabla 3
Resumen de la evaluación técnica

Empresa	Índice Salarial	Puntaje en evaluación técnica
1. ESTISAL S.A. DE C.V.	388.4270	72.60
2. SERPORSAL S.A. DE C.V.	367.2680	77.60
3. ESPAC S.A. DE C.V.	367.2680	78.95

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados obtenidos por la Comisión Evaluadora de Ofertas para la Licitación Pública CEPA LP-25/2010.



Imagen 3
Oferta Económica

Servicios Portuarios Salvadoreños S.A. de C. V. (SERPORSAL)

CARGO	CANTIDAD MINIMA DE PERSONAL REQUERIDO POR CARGO	NIVEL SALARIAL MINIMO MENSUAL (US\$)	CANTIDAD OFERTADA DE TRABAJADORE S	SALARIO MENSUAL OFERTADO US\$	SUBTOTAL SALARIO MENSUAL OFERTADO POR CARGO (US\$)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4) x (5)
JEFE DE OPERACIONES	1	850	1	850	850
ESTIBADORES	42	210	50	275	13750
OPERADOR DE GRUA DE BUQUE (VINCHERO)	8	500	8	600	4800
OPERADOR DE GRUA DE BUQUE (VINCHERO)	8	300	6	450	2700
CHEQUE DE MUELLE	8	350	8	475	3800
MUELLEIRO	36	210	45	275	12375
SUPERVISOR DE MUELLE Y ACOPLE	8	500	8	600	4800
OPERADOR DE EQUIPO PORTUARIO DE PRIM	8	600	9	600	5400
OPERADOR DE EQUIPO PORTUARIO DE SEGU	4	400	5	475	2350
SUPERVISOR DE ABOARDO	4	600	8	700	4200
SUPERVISOR GENERAL	4	725	4	850	3400
ANARRADOR	7	210	7	275	1925
MARINEROS	10	210	10	275	2750
CHEQUES DE FATOS Y BODEGAS, OPERADORES DE BASCULAS Y CONTROLES DE BANDAS TRANSPORTADORAS	16	250	18	300	4800
PEONES DE BODEGA	10	210	10	275	2750
TOTAL	166	Σ (3)	194	Σ (6)	71250

INDICE CALCULADO: 367.2680
INDICE OFERTADO 367.2680

Imagen 4
Oferta Económica

Empresa Salvadoreña Portuaria de Acajutla, S.A. de C.V. (ESPAAC)

CARGO	CANTIDAD MINIMA DE PERSONAL REQUERIDO POR CARGO	NIVEL SALARIAL MINIMO MENSUAL (US\$)	CANTIDAD OFERTADA DE TRABAJADORE S	SALARIO MENSUAL OFERTADO US\$	SUBTOTAL SALARIO MENSUAL OFERTADO POR CARGO (US\$)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4) x (5)
JEFE DE OPERACIONES	1	850	1	850	850
ESTIBADORES	42	210	50	275	13750
OPERADOR DE GRUA DE BUQUE (VINCHERO)	8	500	8	600	4800
OPERADOR DE GRUA DE BUQUE (VINCHERO)	8	300	6	450	2700
CHEQUE DE MUELLE	8	350	8	475	3800
MUELLEIRO	36	210	45	275	12375
SUPERVISOR DE MUELLE Y ACOPLE	8	500	8	600	4800
OPERADOR DE EQUIPO PORTUARIO DE PRIM	8	600	9	600	5400
OPERADOR DE EQUIPO PORTUARIO DE SEGU	4	400	5	475	2350
SUPERVISOR DE ABOARDO	4	600	8	700	4200
SUPERVISOR GENERAL	4	725	4	850	3400
ANARRADOR	7	210	7	275	1925
MARINEROS	10	210	10	275	2750
CHEQUES DE FATOS Y BODEGAS, OPERADORES DE BASCULAS Y CONTROLES DE BANDAS TRANSPORTADORAS	16	250	18	300	4800
PEONES DE BODEGA	10	210	10	275	2750
TOTAL	166	Σ (3)	194.00	Σ (6)	71250.00

INDICE CALCULADO 367.2680
INDICE OFERTADO 367.2680

Diapositiva 14

RV1

Se

Regina Vargas, 04/10/2018

Caso SC-031-D/PS/R-2010

Con base a los lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en Licitaciones públicas de Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), se buscaron patrones extraños de ofertas o de precios o algo que el proveedor diga o haga.

- Resultado de analizar las ofertas de este caso bajo los lineamientos OCDE :
 - Coincidencia en 30 variables
 - *Número de trabajadores*
 - *Salarios mensuales para cada categoría idénticos*
 - Un mismo abogado autorizado por ambas empresas para presentar ofertas y firma de documentos necesarios en el proceso
 - Concomitancia en el día y hora en que ambas empresas efectuaron oficios para participar en el proceso de contratación ante el mismo abogado.
 - Presentación de oferta a la misma hora. Recepción de ofertas es en un mismo día en un plazo determinado, la hora de presentación del resto de ofertantes si variaba.
 - Contrataron un mismo auditor externo para certificar los estados financieros a presentar en la oferta. Adicionalmente, los mismos fueron autenticados por el mismo abogado.
 - Constitución de ambas empresas datos iguales
 - Escrituras de constitución otorgadas ante mismo notario
 - Fecha de constitución
 - Fecha de inscripción en registro
 - Número de accionistas aunque difieren los accionistas
 - Finalidad de las sociedades



Cantidad de Trabajadores Ofertados

Tabla 5
Cantidad de trabajadores ofertada
Cuadro Comparativo

	SERPORSAL	ESPAC	ESTISAL	OPSAL	Mínimo Requerido
Jefe de operaciones	1	1	1	1	1
Estibadores	50	50	50	42	42
Operadores de grúa de buque (winchero)	8	8	6	9	6
Operador de grúa de buque (winchero)	6	6	6	2	6
Cheque de muelle	8	8	6	13	6
Muellero	45	45	40	42	36
Supervisor de muelle y acople	8	8	6	6	6
Operador de equipo portuario de primera	9	9	8	9	8
Operador de equipo portuario de segunda	6	6	4	4	4
Supervisor de abordó	6	6	4	7	4
Supervisor general	4	4	4	4	4
Amarrador	7	7	7	7	7
Marineros	10	10	10	10	10
Cheques de patios y bodegas, operadores de básculas y controles de bandas transportadoras	16	16	16	16	16
Peones de bodega	10	10	10	10	10
Total	194	194	178	182	166

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en el expediente



Salario Mensual Ofertado

	SERPORSAL	ESPAC	ESTISAL	OPSAL	Salario Mínimo requerido
Jefe de operaciones	950	950	1000	1500	850
Estibadores	275	275	290	360	210
Operadores de grúa de buque (winchero)	600	600	900	900	500
Operador de grúa de buque (winchero)	450	450	600	600	300
Cheque de muelle	475	475	500	500	350
Muellerero	275	275	290	360	210
Supervisor de muelle y acople	600	600	700	600	500
Operador de equipo portuario de primera	600	600	700	700	500
Operador de equipo portuario de segunda	475	475	600	600	400
Supervisor de abordó	700	700	750	700	630
Supervisor general	850	850	850	900	725
Amarrador	275	275	260	360	210
Marineros	275	275	270	360	210
Cheques de patios y bodegas, operadores de básculas y controles de bandas transportadoras	300	300	270	400	250
Peones de bodega	275	275	260	360	210
Total	7375	7375	8240	9200	6055

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en el expediente



Sanción y Recomendaciones del caso

Multa impuesta por autoridad de Competencia-

- Dieciocho salarios mínimos de la industria (en 2010) a cada agente económico = US\$ 3655.80.
- Total de multas- US\$ 7,311.60

Otras Sanciones administrativas

- Solicitar al Director Ejecutivo de CEPA cumplir con el art. 158, literal j) de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la administración pública de inhabilitar a los agentes económicos de participar en proceso de contratación pública por haber sido sancionado bajo el art. 25 literal c) de la Ley de Competencia.

Recomendaciones emitidas a CEPA-

- Contar con la participación del mayor número de agentes económicos posibles en las licitaciones, abriéndola además a agentes externos o internacionales.
- Evitar preestablecer el número de empresas que serán contratadas para la prestación de los servicios, por ser un factor que incentivaría la concreción de acuerdos.



Estado actual

- Ambas empresas pagaron la multa impuesta pero recurrieron la resolución por la vía judicial.
- El caso se encuentra aun en revisión de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.
- A partir de 2018 se contrataron empleados para formar parte de planilla institucional de CEPA para sustituir la contratación de empresas mediante licitación anual.



GRACIAS!

