


Emitir resolución de recursos
1. Generar resolución de recursos

Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA		
Fecha/hora gestión	09/01/2025 13:27	Fecha/hora resolución	09/01/2025 15:05
* Procesos asociados	Recursos	Número documento	8072025000000038
* Tipo de resolución	Fondo		
Número de procedimiento	2024LY-000004-0006400001	Nombre Institución	Comisión Nacional de Préstamos para Educación
Descripción del procedimiento	CORREDOR DE SEGUROS PARA EL ASEGURAMIENTO DE CONAPE		

2. Listado de recursos

Número	Fecha presentación	Recurrente	Empresa/Interesado	Resultado	Causa resultado
8002024000002180	04/12/2024 20:17	WENDY PAOLA SOLIS HIDALGO	DINAMICA CORREDORA DE SEGUROS SOCIEDAD ANONIMA	Parcialmente con lugar	No aplica

3. *Validaciones de control

- Tipo de procedimiento
- En tiempo
- Prórroga de apertura de ofertas
- Legitimación
- Quién firma el recurso
- Firma digital
- Pliego de Condiciones Objetado
- Temas previstos

4. *Resultando

I. Que mediante auto No. 8052024000002358 del 05 de diciembre de 2024, la Contraloría General de la República otorgó audiencia especial a la Administración para que se refiera a los puntos expuesto en el recurso, lo cual fue atendido según documento adjunto al expediente.

5. *Considerando**5.1 - Recurso 8002024000002180 - DINAMICA CORREDORA DE SEGUROS SOCIEDAD ANONIMA****Principios de contratación - Argumento de las partes**

Se debe estar a lo expuesto por las partes con ocasión del recurso interpuesto.

Principios de contratación - Argumentación de la CGR Parcialmente con lugar

1. Equipo de trabajo. Aparte III punto 5. La empresa objetante aduce que según el pliego de condiciones, el oferente debe conformar un equipo de trabajo constituido por tres agentes y/o corredores de seguros, de los cuales dos serán encargados de labores administrativas y uno actuaría como supervisor. Dicho requerimiento es inconsistente con la realidad operativa del mercado de seguros. El perfil de un agente o corredor de seguros está orientado hacia la gestión comercial, incluyendo la prospección, visita y captación de clientes, tal y como lo dispone el artículo 19 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros. Tales actividades son incompatibles con las labores administrativas y operativas solicitadas en el pliego lo que podría generar una disminución de la eficiencia y efectividad del servicio, los corredores ganan por comisión. Requerir entonces que se dediquen a tiempo completo a labores administrativas y operativas bajo un esquema de salario único puede desmotivar su participación. Los servicios descritos en las especificaciones técnicas pueden ser realizados por ejecutivos técnicos de seguros, abarcando el conocimiento técnico de las pólizas así como la capacidad de brindar atención al cliente y gestionar todo tipo de trámites relacionados con seguros. El técnico en seguros es en las agencias y corredurías el encargado de realizar las gestiones administrativas y de soporte para agentes y corredores. La inclusión de técnicos no compromete la supervisión requerida en el pliego de condiciones que puede ser realizada por un corredor de seguros. En resumen, se solicita modificar el pliego de condiciones para que además de agentes y corredores de seguros se permita incluir técnicos en seguros como integrantes del equipo de trabajo, específicamente para la ejecución de labores operativas y administrativas. Por su parte, la entidad indicó que el recurso carece de motivación y de prueba. El objeto de este procedimiento es contratar una "sociedad corredora de seguros" y por ello en el equipo de trabajo se requiere contar con tres corredores de seguros. Los corredores cumplen distintas funciones, por ejemplo, ofrecen asesoría a sus clientes para identificar sus necesidades de cobertura, son intermediarios entre los clientes y las aseguradoras, son responsables de la gestión de las pólizas (renovación, modificación y atención de consultas), educan a los clientes sobre los diferentes tipos de seguros disponibles, términos y condiciones, apoya en la presentación de reclamos y brindan un seguimiento continuo al cliente. Las funciones de los corredores son necesarias para cumplir las funciones que son esenciales para la intermediación y satisfacción del cliente. En el pliego de condiciones se establecen los requisitos mínimos de los corredores. En este caso no se explica que se limita la participación, ni que el requisito sea irracional o contrario a la técnica. En consecuencia se rechaza lo pedido por el objetante. **Criterio de la División.** En primera instancia debe tener en cuenta CONAPE que en la Ley General de Contratación Pública el término "cartel" utilizado por ellos, por ejemplo, en el apartado V, punto 16, está superado y actualmente se alude a "pliego de condiciones", ver Sección II, artículo 39 y siguientes de la citada ley. Esto se indica no tanto por un tema "formal" sino por la necesidad de que en cada contratación de bienes y servicios, las entidades definan con claridad las condiciones a pedir y no se limiten a utilizar formatos anteriores, sin la necesaria revisión y ajuste a sus necesidades. Los modelos anteriores son útiles pero siempre deben ser revisados. Comentado el punto, se tiene que en este caso concreto el objetante asegura que dos de los tres corredores de seguros están orientados a atender asuntos administrativos y operativos. Revisado el pliego de condiciones se observa que el objeto contractual es contratar un "corredor de seguros" para aseguramiento de CONAPE (página 1/17), más adelante se indica contar con una "Agencia de Seguros" (página 9/17) para lo cual se pide que la empresa a su vez cuente con tres agentes de seguros y uno de ellos fungiendo como supervisor. Nótese que incluso al momento de atender el recurso y con ocasión de contestar el segundo cuestionamiento, CONAPE advierte que modificará el pliego de condiciones para que se indique que la contratación es de una "Sociedad Corredora de Seguros" (persona jurídica) con lo cual resolvería la inconsistencia antes apuntada al aludir por un lado a corredor de seguros y por otra parte, a agencia de seguros. La contratación incluye intermediación y asesoramiento a la administración sobre las coberturas y mejores condiciones de mercado. Dentro de las primeras tareas está el elaborar un estudio de las pólizas vigentes y definir un esquema de aseguramiento mejorado. Además, dentro de las tareas está el procesamiento mensual de la póliza, el detalle de la información a brindar, asesoramiento especializado en la gestión de las pólizas y otros. De lo anterior no se desprende que las tareas a cargo de los corredores sean única y exclusivamente administrativas como para pretender que todos los servicios estén a cargo de un corredor y dos técnicos de seguros. Añade el objetante que también se pide a los corredores hacer tareas operativas, pero no relacionadas con el perfil común de un agente. Sin embargo, debe considerarse que los servicios a contratar son de "agencia aseguradora" (persona jurídica) de donde la solicitud de pedir que cuente con tres agentes de seguros dedicados a atender los requerimientos de CONAPE luce razonable y acorde al objeto, en especial porque como se verá adelante, se piden servicios de "primera calidad". Si además de los tres agentes las Corredoras de Seguros tienen técnicos adicionales ello es posible y el pliego de condiciones no lo limita. Esto porque en el punto 5 del pliego se dice que "al menos" debe contarse con tres corredores de seguros, pero el equipo de trabajo puede ser integrado por más personas. Las tareas detalladas en el pliego corresponden a los servicios de la agencia aseguradora y para ello CONAPE desea ser atendida por agentes de seguros y no por técnicos. Si los agentes tienen "otros" clientes fuera de CONAPE es un aspecto que no debe impactar el servicio que la Corredora de Seguros brinde a la entidad. Además, el hecho de que los agentes sean remunerados por comisión no choca con el pliego porque por un lado, lo que se pide que la remuneración esté dentro de los límites legales aplicables en el país, lo que está correcto, así se entiende cuando en el apartado V del pliego de condiciones se dice: "16. El Contratista con todas las leyes y reglamentos de carácter general y especial que sean aplicables a la actividad contratada, y lo hará bajo su entera responsabilidad. El Contratista deberá suministrar servicios de primera calidad, para cumplir con las especificaciones técnicas contenidas en este cartel. 21. El Contratista deberá cumplir con el pago de al menos el salario mínimo a sus colaboradores (...)" y por otro, porque la corredora puede tener otros empleados que sí sean remunerados por salario. La supuesta incompatibilidad de funciones a cargo de los corredores de seguros en relación con aquellas a cargo de los corredores de la sociedad aseguradora no está acreditada. Tampoco se dice que los corredores de seguros tengan alguna limitante legal para asumir las funciones descritas en el pliego, simplemente es un contrato con características específicas distintas a las funciones que los corredores cumplen cuando atienden clientes individuales. En consecuencia para este primer aspecto el recurso se declara sin lugar.

2. Sistema de evaluación. Pólizas colectivas administradas (vida e incendio) Aparte IV. La empresa objetante señala que en el pliego de condiciones se califican los años de experiencia con que el oferente cuenta como intermediario de seguros, con puntuación adicional a partir del sexto año hasta 10 puntos porcentuales. De ahí que resulte incongruente que para las pólizas colectivas la experiencia se limite a los últimos cinco años, si precisamente es siendo intermediario que se acumula experiencia en la administración de pólizas colectivas. Asimismo, para que los oferentes puedan ser examinados con reglas similares la valoración de las pólizas colectivas debe ser respecto de aquellas que no pertenezcan a un mismo grupo empresarial o interés económico. La entidad le otorga a este aspecto un 66% de la calificación y a la experiencia en intermediación de seguros un 10%, lo que es trascendental para los efectos del concurso. Así para tener los 66 puntos se debe contar al menos con 33 pólizas colectivas (vida o incendio) las cuales deben tener un mínimo de 400 riesgos asegurados, lo que no está acreditado en el estudio de mercado. La entidad aduce que no existe un desarrollo argumentativo ni prueba y que cuentan con la discrecionalidad para definir el contenido del pliego de condiciones. Mencionan que: "... A partir de lo indicado el recurso carece de la debida fundamentación, es por cuanto, por un lado, el requisito de admisibilidad no limita la participación de los oferentes ni desconoce la trayectoria como intermediarios y busca garantizar que el oferente tenga la experiencia actual, reciente, relevante y capacidad necesarias para manejar las pólizas de seguros, de ahí que se solicita una certificación detallando las pólizas administradas por el oferente en los últimos 5 años. Mientras que, con el criterio de evaluación "Años de experiencia como intermediario de seguros" se busca puntuar los años de experiencia de los oferentes como intermediarios de seguros". Además, al requerir detalles de la cantidad de pólizas administradas en los últimos 5 años, se obtiene una visión completa de la trayectoria del oferente en la gestión de pólizas de seguros. Este requisito es crucial para evaluar la competencia y fiabilidad del oferente, y para garantizar que los intereses de los asegurados estén protegidos" (páginas 7/19 y 8/19). En cuanto a la exigencia que la valoración de las pólizas colectivas debe ser respecto de aquellas que no pertenezcan a un mismo grupo empresarial o de interés económico, la entidad aclara que el objeto contractual es contratar una sociedad corredora de seguros, por lo que se realizará una modificación en el pliego de condiciones, es decir una persona jurídica que opera como corredor de seguros, pero a nivel corporativo; que representa exclusivamente a CONAPE, no a las aseguradoras y que tiene un rol más amplio y especializado en la asesoría y colocación de seguros, buscando la mejor alternativa en el mercado. **Criterio de la División.** Sobre el tiempo máximo para acreditar la experiencia en manejo de pólizas colectivas. Para la objetante resulta incongruente que para la experiencia de la agencia en intermediación de seguros se acepten hasta 10 años (para un puntaje máximo de 10 puntos); pero para calificar las pólizas colectivas que tienen un puntaje de 66 puntos, se permitan únicamente las pólizas administradas por el oferente en los últimos 5 años. Esta diferencia no fue aclarada por CONAPE quien se limitó a explicar lo pedido en el cartel, a mencionar que requiere que el oferente cuente con experiencia "actual, reciente y relevante" y a cuestionar la falta de motivación del recurso. Revisada la tabla de evaluación de ofertas se advierte que para la experiencia en intermediación claramente se refiere un tiempo máximo de hasta 10 años y

como una condición mínima (dispuesta fuera del cuadro de evaluación) una experiencia de 5 años; pero para las pólizas colectivas, en el cuadro no se establece tiempo. Sin embargo, una condición mínima es presentar certificación de las pólizas colectivas administradas por el oferente durante los últimos 5 años, indicando número de póliza, el contratante y la cantidad de riesgos. La calificación que se reserva para las pólizas colectivas en el cuadro de evaluación es de 66 puntos, asignando 2 puntos por cada póliza, de donde se desprende que para obtener el puntaje total deben entonces acreditarse 33 pólizas colectivas. Ahora bien, considerando que se pide una experiencia mínima de 5 años y máxima de 10 como intermediario y que para obtener todo el puntaje deben haberse manejado al menos 33 pólizas colectivas con un mínimo de 400 riesgos asegurados se estima razonable que éstas pólizas puedan corresponder a los últimos 10 años, especialmente porque la Administración no brinda razones para aceptar información de las pólizas sólo de los últimos 5 años y porque cerrar ambas experiencias como intermediario y en pólizas colectivas favorece la competencia. Ciertamente una administración cuenta con la discrecionalidad para decidir las condiciones bajo las cuales adquiere bienes y servicios, pero también debe poder explicar las razones técnicas o legales que las justifican, porque de lo contrario la discrecionalidad puede convertirse en arbitrariedad. La Administración menciona que el recurrente no presentó prueba a favor de su argumento, pero es que no todo argumento es susceptible de ser probado con documentación adicional. En este aspecto, nos preguntamos ¿qué tipo de prueba echa de menos la Administración? ¿Cómo se acredita una inconsistencia entre los parámetros utilizados si no es transcribiendo lo que el pliego de condiciones establece? La Administración pide experiencia con pólizas colectivas de vida o de incendio que aseguren al menos 400 riesgos, ante lo cual la objetante indica que ello no se desprende del estudio de mercado, pero no respalda de ninguna forma que sea un requisito muy riguroso o que casi nadie pueda cumplir. Citar dos concursos publicados en SICOP no lo respalda. CONAPE desea contratar una corredora con experiencia en gestionar pólizas robustas, porque de no tener la condición de los 400 riesgos sencillamente no obtendría puntaje. Obsérvese que la objetante no menciona si tal condición la cumplen muy pocos en el mercado o si resulta innecesaria, sólo dice que no está en el estudio. Es más, en su peticoria, la objetante solicita que se amplíe la experiencia en pólizas colectivas a 10 años pero no que se elimine el requisito de los 400 riesgos o que se rebaje a menos riesgos. La "amplia experiencia" en administración de seguros que CONAPE dice buscar puede cumplirse con empresas que tengan hasta 10 años de experiencia en intermediación de seguros y gestión de pólizas colectivas, con las características solicitadas, durante los últimos 10 años. En consecuencia, para este aspecto el recurso se declara con lugar para que se permita acreditar las pólizas colectivas de los últimos 10 años. Con respecto al segundo punto y la posibilidad de sumar carteras de clientes por grupo económico, CONAPE no se refiere a este aspecto. Aquí hay dos temas a comentar. Uno, de la aclaración de la Administración se desprende que cualquier experiencia sería acreditada por la sociedad o agencia oferente y no por el grupo económico del cual fuera parte. Otro, la posibilidad de que las pólizas colectivas que se acrediten correspondan a clientes que integran un mismo grupo económico es un aspecto que CONAPE debe definir porque no contestó el punto. Conforme lo expuesto, en este apartado el recurso de objeción se declara parcialmente con lugar a efecto que se permita acreditar pólizas colectivas administradas por el oferente durante los últimos 10 años que aseguren hasta 400 riesgos y para que CONAPE aclare si permitirá que las pólizas colectivas puedan corresponder a un mismo grupo económico, entendiéndose en calidad de tomadores de las pólizas, es decir, clientes.

3. Sistema de evaluación. Certificación de calidad ISO y Programa de Responsabilidad Social. Aparte IV. La objetante menciona que pese a que en el estudio de mercado integrado al expediente electrónico se dice que sus objetivos son identificar necesidades y expectativas, incorporar criterios sociales, económicos, ambientales y de innovación, permitir una competencia justa y transparente y ayudar a diseñar contratos más eficientes y eficaces lo cierto que no CONAPE no está promoviendo una competencia en igualdad de condiciones ni tampoco justa y transparente. En relación con la certificación ISO mencionan tres intermediarios de los cuales solo dos pueden ser tomados en cuenta porque el INS es una aseguradora y como tal no puede resultar adjudicataria en calidad de agencia o correduría. De las dos restantes, BN Seguros y Grupo Eulen sólo la primera cumple con el requisito porque Grupo Eulen cuenta con certificaciones ISO pero en materia ambiental, de ciberseguridad y en la gestión de riesgos, por tanto no cumple con el requisito de contar con certificación ISO de calidad. Acorde a lo expuesto, este requisito no cuenta con el respaldo jurídico y técnico adecuados para garantizar los preceptos de igualdad de trato y libre competencia. En cuanto a los programas de responsabilidad social en el estudio de mercado se dice: Grupo Promérica, en todo momento se menciona que es el Banco y no la Corredora de Seguros quien posee los programas de responsabilidad social, sin embargo, no se demuestra que estén vigentes, más bien en el sitio web se lee que la información no está disponible. BN Seguros se hace referencia al Banco y no a la Corredora. Además, el Banco posee varios programas de sostenibilidad que no se aprecia estén avalados por algún ente público, sino que son implementados en conjunto con otras organizaciones. BCR Seguros y Popular Seguros. Se refieren a los reportes de sostenibilidad de los Bancos, que incluyen a sus corredoras, sin embargo aún cuando del mismo grupo de interés económico son personas jurídicas diferentes. Tampoco se dice que los programas sean avalados por algún ente público. Seguros Davivienda. No demuestran que sus programas cuenten con el aval de un ente público, salvo la Sala Davivienda del Museo de los Niños. Instituto Nacional de Seguros y Mapfre. Estos intermediarios no pueden ser tomados en cuenta porque están constituidos como aseguradoras y no como agencias o corredoras de seguros. En conclusión, del estudio de mercado elaborado por CONAPE para los aspectos ISO y responsabilidad social (avalada por un ente público) no se constata que de todo el segmento de agencias y corredoras se cuente con una cantidad considerable de potenciales oferentes que puedan obtener el puntaje que otorgan esos rubros. Es claro que se estaría dejando por fuera la mayoría de oferentes que no fueron consultados, los cuales pueden contar con otros certificados o estándares de calidad apropiados y programas de responsabilidad social en los diferentes ámbitos dispuestos en el artículo 21 de la LGCP. Se solicita que se modifique el pliego de condiciones para que se permitan ofertas de intermediarios de seguros que cuenten con certificados o estándares apropiados para el servicio, así como sus propios programas de responsabilidad social en el ámbito permitido por la ley, sean éstos avalados o no por un ente público. Por su parte, la entidad señaló que los cuestionamientos carecen de la debida fundamentación. El análisis evidenció que existen oferentes que cuentan con certificaciones ISO y programas de responsabilidad social avalados por un ente público, lo que garantiza que los intereses de los asegurados estén adecuadamente protegidos y que se elijan proveedores que aporten valor tanto en calidad como en responsabilidad social. Al criterio de calidad se conceden 5 puntos. Agrega que según el estudio de mercado los siguientes intermediarios cuentan con certificación de calidad: BN Corredora de Seguros, Grupo INS y Grupo Eulen. **Criterio de la División.** Como un primer aspecto, indicar que este punto fue numerado por el objetante como número 4 cuando en realidad es número 3. En relación con la certificación de calidad, en el pliego de condiciones se conceden 5 puntos al oferente que cuente con ella. El objetante hace referencia al estudio de mercado y asegura que sólo una de tres empresas cuenta con certificación de calidad. Ahora bien, contar con una certificación de calidad es un aspecto positivo que debería rendir resultados durante la fase de ejecución contractual. Sin embargo, es cierto que en el estudio de mercado elaborado por CONAPE para Grupo Eulen no se cita ninguna acreditación de calidad. En ese orden de ideas, el hecho de que presuntamente sólo una empresa cumpla con la condición no es motivo suficiente para eliminar la certificación, pero sí para que la Administración revise la razonabilidad de conceder 5 puntos a quien cuente con ésta, pues si bien se trata de un aspecto de calidad no menos importante es asegurar la más amplia participación en el concurso que se pretende llevar adelante. En relación con el tema de responsabilidad social, cuya puntuación prevista es de 4 puntos, para el cual en el pliego de condiciones se dice que el oferente debe contar con un programa vigente y avalado por un ente público de responsabilidad social, CONAPE da un ejemplo de un programa comunitario y un eventual aval a cargo de la Municipalidad. No obstante, visto que en el pliego de condiciones no se explica qué se entiende por "aval de un ente público de responsabilidad social", por seguridad jurídica para los oferentes y transparencia del procedimiento debe CONAPE explicar en el pliego de condiciones qué tipo de documento aceptaría y también referirse a qué se entiende por aval de una entidad pública. Entendiendo que los 4 puntos se conceden con sólo 1 programa de responsabilidad social que se logre acreditar.

6. Aprobaciones

Encargado	JEANINE HERRERA ARIAS	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	09/01/2025 15:04	Vigencia certificado	20/05/2024 15:21 - 19/05/2028 15:21

DN Certificado	CN=JEANINE HERRERA ARIAS (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=JEANINE, SURNAME=HERRERA ARIAS, SERIALNUMBER=CPF-01-0691-0644		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		
Encargado	FERNANDO MADRIGAL MORERA	Estado firma	La firma es válida
Fecha aprobación(Firma)	09/01/2025 15:05	Vigencia certificado	17/05/2024 15:22 - 16/05/2028 15:22
DN Certificado	CN=FERNANDO MADRIGAL MORERA (FIRMA), OU=CIUDADANO, O=PERSONA FISICA, C=CR, GIVENNAME=FERNANDO, SURNAME=MADRIGAL MORERA, SERIALNUMBER=CPF-02-0652-0911		
CA Emisora	CN=CA SINPE - PERSONA FISICA v2, OU=DIVISION SISTEMAS DE PAGO, O=BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, C=CR, SERIALNUMBER=CPJ-4-000-004017		

7. Notificación resolución

Fecha/hora máxima adición aclaración	14/01/2025 23:59		
Número resolución	R-DCP-SICOP-00032-2025	Fecha notificación	09/01/2025 15:05