

Al contestar refiérase
al oficio N° **04893**

23 de abril, 2026
DFOE-DEC-1327

Máster
Iliana González Cordero
Presidente Junta Directiva
POPULAR SEGUROS CORREDURÍA DE SEGUROS SOCIEDAD ANONIMA

Máster
Johanna Montero Araya
Gerente General
POPULAR SEGUROS CORREDURÍA DE SEGUROS SOCIEDAD ANONIMA

Estimadas señoras:

Asunto: Remisión de la orden Nro. DFOE-DEC-ORD-00005-2026, sobre la contratación de capacitación abierta regulada en el artículo 3 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública.

Esta Contraloría General de la República, en ejercicio de sus potestades constitucionales destinadas a la fiscalización superior de la Hacienda Pública y en atención a una denuncia recibida, realizó un estudio sobre el proceso de contratación Nro. 2024PX-000007-0028167982, “*Taller creando equipos de alto desempeño en tiempos de cambio, para empresas de servicio*”, capacitación abierta por excepción artículo 3 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública.

El presente análisis se le remite a la Presidencia de la Junta Directiva de Popular Seguros Correduría de Seguros Sociedad Anónima, para que lo haga del conocimiento de ese órgano colegiado en pleno, lo someta a discusión en la sesión inmediata posterior a su notificación, para los efectos de la atención de los resultados y lo ordenado en este documento.

Igualmente, se le dirige a la Gerente General para que proceda de acuerdo con sus competencias y responsabilidades como administradora general de esa institución.

En ese sentido, seguidamente esta Área expone los aspectos valorados en 4 secciones, a saber: 1. Antecedentes, 2. Criterio jurídico y técnico, 3. Análisis del caso concreto y 4. Orden.

1. Antecedentes

Sobre el proceso de contratación Nro. 2024PX-000007-0028167982, procedimiento por excepción artículo 3 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública, para el “Taller creando equipos de alto desempeño en tiempos de cambio, para empresas de servicio”

DFOE-DEC-1327

2

23 de abril, 2026

1.1. El 01 de diciembre de 2022 entró en vigencia la Ley General de Contratación Pública, Ley Nro. 9986, la cual fue publicada mediante el Diario Oficial La Gaceta Nro. 103, Alcance Nro. 109 del 31 de mayo de 2021.

1.2. El 01 de diciembre de 2022 entró en vigencia el Reglamento a Ley General de Contratación Pública, decreto ejecutivo Nro. 43808, el cual fue publicado mediante el Diario Oficial La Gaceta Nro. 229, Alcance Nro. 258 del 30 de noviembre de 2022.

1.3. El 29 de febrero de 2024 la Gestora de Talento Humano mediante oficio Nro. PSTH-051-2024, solicitó al Gerente del Área Administrativa Financiera, ambos de Popular Seguros Correduría de Seguros S.A., realizar la gestión de pago para llevar a cabo la actividad de capacitación denominada *“Taller: creando equipos de alto desempeño en tiempos de cambio, para empresas de servicio”*, con los siguientes detalles:

“Fecha: 15 de marzo de 2024 / Horario: 8:00 am a 5:00 pm / Lugar: La Guácima de Alajuela / Valor: ₡8.000.000,00 / Incluye: / • Alquiler de instalaciones y equipo audiovisual. / • Alimentación (Desayuno, almuerzo y dos tiempos de café) / • Facilitadores y materiales / Proveedor: Danniza González Chanto, 1-0887-0460 / Las personas que asistirán a esta capacitación serán todas las personas colaboradoras de Popular Seguros, así como los integrantes de la Junta Directiva.”. (El resaltado corresponde al original)

1.4. El 01 de marzo de 2024 mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), el departamento Administrativo Financiero de Popular Seguros Correduría de Seguros S.A., publicó el pliego de condiciones del procedimiento por excepción artículo 3 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública, para la *“Taller creando equipos de alto desempeño en tiempos de cambio, para empresas de servicio”* Nro. 2024PX-000007-0028167982.

1.5. El 04 de marzo de 2024 mediante el SICOP, se presentó una única oferta a nombre de Danniza González Chanto, en el procedimiento Nro. 2024PX-000007-0028167982, *“Taller creando equipos de alto desempeño en tiempos de cambio, para empresas de servicio”*, con la siguiente propuesta:

“Lugar y fecha / Lugar: La Guácima de Alajuela Costa Rica / Fecha: 15 de marzo, 2024 / Duración: 8 horas / Participantes / Participantes: 100 personas máximo / Metodología / Metodología Magistral y participativa / El taller incluye: Alquiler de instalaciones y equipo audiovisual. / Alimentación - Desayuno, Almuerzo, Café (2 tiempos). / Facilitadores / Materiales / Inversión / Inversión económica: 83,000 colones por participante / Forma de pago: Máximo 30 días luego de la fecha del taller.”. (El resaltado corresponde al original)

1.6. El 04 de marzo de 2024 mediante el SICOP, el departamento de Talento Humano de Popular Seguros Correduría de Seguros S.A. informó que la oferta de la oferente Danniza González Chanto cumplía con las necesidades planteadas en el procedimiento Nro. 2024PX-000007-0028167982, *“Taller creando equipos de alto desempeño en tiempos de cambio, para empresas de servicio”*.

DFOE-DEC-1327

3

23 de abril, 2026

1.7. El 05 de marzo de 2024 mediante el SICOP, el departamento Administrativo Financiero de Popular Seguros Correduría de Seguros S.A., adjudicó a la oferente Danniza González Chanto el procedimiento *“Taller creando equipos de alto desempeño en tiempos de cambio, para empresas de servicio”* Nro. 2024PX-000007-0028167982, por excepción artículo 3 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública.

1.8. El 15 de marzo de 2024 Popular Seguros Correduría de Seguros S.A llevó a cabo la actividad de capacitación *“Taller creando equipos de alto desempeño en tiempos de cambio, para empresas de servicio”*, en un horario de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., en La Guácima de Alajuela, con una participaron 87 personas (82 colaboradores y 5 miembros de Junta Directiva).

1.9. El 18 de marzo de 2024 mediante el SICOP, el departamento Administrativo Financiero de Popular Seguros Correduría de Seguros S.A., aprobó el contrato entre Popular Seguros Correduría de Seguros S.A y la oferente Danniza González Chanto para el procedimiento *“Taller creando equipos de alto desempeño en tiempos de cambio, para empresas de servicio”* Nro. 2024PX-000007-0028167982, por excepción artículo 3 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública.

1.10. El 25 de abril de 2024 mediante comprobante de transferencia SINPE Nro. FT24116KC1SW, Popular Seguros Correduría de Seguros S.A. realizó pago por ₡7.811.712.00 a favor de Danniza Yorleni González.

1.11. El 29 de setiembre de 2025 mediante certificación sin número, la Gestora de Talento Humano de Popular Seguros Correduría de Seguros S.A., informó entre otras cosas lo siguiente:

*“En línea con este compromiso con el desarrollo del Talento Humano y en fortalecimiento de la Cultura Organizacional, el 15 de marzo del 2024 se llevó a cabo una actividad de capacitación denominada **“CREANDO EQUIPOS DE ALTO DESEMPEÑO EN TIEMPOS DE CAMBIO, PARA EMPRESAS DE SERVICIO”**. Esta actividad formó parte de las iniciativas orientadas a preparar a los colaboradores y su alta gerencia para enfrentar los retos y desafíos con mayor colaboración y resiliencia en el período 2024, en concordancia con las metas establecidas en el Plan Anual Operativo (PAO), específicamente: / **Meta 5.3: Mantener el buen clima organizacional** / La capacitación fue concebida como una herramienta estratégica para fomentar el bienestar laboral, la integración entre los miembros de los equipos y el sentido de pertenencia. Al brindar oportunidades de desarrollo profesional, se fortalece la motivación y el compromiso de los colaboradores, contribuyendo así a un ambiente de trabajo positivo y colaborativo. / **Meta 5.4: Implementar un Plan de Capacitación alineado con la estrategia de Popular Seguros** / La actividad formó parte del Plan de Capacitación diseñado para impulsar un Alto Rendimiento en los colaboradores, en concordancia con los lineamientos estratégicos de Popular Seguros. Se abordaron competencias clave que permiten a los colaboradores enfrentar los desafíos del entorno competitivo y aportar valor desde sus respectivas funciones. / (...) / Es por esto, que el PAO, tenía como meta abordar objetivos específicos indicados anteriormente tales como Clima Organizacional y*

Capacitación para el alto desempeño. / (...) / Finalmente, cuando recibimos la invitación a participar en dicha capacitación, consideramos esta como una oportunidad para trabajar las metas PAO planteadas para el período 2024 y que los colaboradores y alta gerencia tuvieran un espacio de aprendizaje más holístico, agradable y en un ambiente diferente a su entorno habitual y que a su vez reforzaran los conocimientos, competencias y habilidades requeridas en un entorno de alto rendimiento y constante cambio.”. (El resaltado corresponde al original)

2. Criterio jurídico y técnico

2.1. Excepción del artículo 3 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública

De conformidad con la Ley General de Contratación Pública, Ley Nro. 9986¹, en su artículo 3 inciso e), se establecen las excepciones de los procedimientos ordinarios de contratación, para lo que interesa en las siguientes actividades:

“ARTÍCULO 3- Excepciones / Se exceptúan de los procedimientos ordinarios establecidos en esta ley únicamente las siguientes actividades: / (...) / e) Contratación de capacitación abierta entendida como aquella donde media invitación al público en general.”

Asimismo, la Ley Nro. 9986 estableció los requisitos generales para el uso de las excepciones, a citar:

“ARTÍCULO 4- Requerimientos generales para el uso de las excepciones / Para el uso de excepciones se deberán cumplir los siguientes requerimientos: / a) Contar con la decisión inicial dictada por el jerarca de la institución o quien él delegue. / b) Acreditar la procedencia de utilizar la excepción respectiva, dejando constancia de los motivos legales, técnicos y financieros que hacen de esta vía la mejor para la satisfacción del interés público. / c) Realizar, cuando corresponda, un sondeo o un estudio de mercado que considere los potenciales oferentes idóneos del objeto que se pretende contratar. / (...) / En el sistema digital unificado deberá constar un registro del uso de las excepciones que realice cada Administración, el cual deberá estar disponible para la consulta ciudadana.”

Sobre el particular, mediante oficio Nro. 16751 (DCA-3642) del 22 de diciembre de 2017, la Contraloría General diferenció la capacitación abierta de la capacitación puntual, de la siguiente manera:

*“(…) En la resolución n°16296-2015 (DJ-2086) de las catorce horas del seis de noviembre del 2015, emitida por la División Jurídica de este órgano contralor, se caracterizó esa excepción de la siguiente forma: / ‘En este punto es necesario aclarar lo que entiende este órgano colegiado por **capacitación abierta** y **capacitación puntual**. Respecto a la primera es aquella en donde media una*

¹ Ley Nro. 9986, publicada en el diario oficial La Gaceta Nro. 102, Alcance 109 del 31 de mayo de 2021.

*invitación masiva independiente del medio por el cual se realizó, correo electrónico, brochure, anuncio televisivo o radial , entre otros, **brindándose la capacitación de forma abierta al público, es decir que quien elige contratar este tipo de capacitación acepta las condiciones que ya ha definido la empresa que ofrece el curso (como horarios, temas, lugar a donde se realizará el evento, entre otros) en conclusión se contratan cursos que ya se encuentran estructurados y constituidos, en los cuales la administración contratante no tiene injerencia en los contenidos, ni la confección del curso, es un producto que ya está construido;** y la capacitación puntual es aquella en donde la Administración ha definido cuáles y qué características específicas debe contener la capacitación que se requiere, por ejemplo los temas, la forma en que se debe realizar la capacitación se (sic) debe ser virtual, presencial, con talleres, las actividades que debe requerir, pues entiende este órgano que todas las capacitaciones que se contraten en una Administración independientemente del tipo de procedimiento de contratación que se utilice deben responder a una necesidad que ha sido determinada por la propia Administración , pues incluso para eso cada institución planifica sus actividades y presupuesto conforme a los requerimientos que desea cumplir o alcanzar.”.* (El resaltado no corresponde al original)

3. Análisis del caso concreto sobre el uso de la excepción del artículo 3 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública

De conformidad con el artículo 3 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública y el oficio Nro. 16751 (DCA-3642) del 22 de diciembre de 2017, se entiende que la capacitación abierta, consiste en la adquisición de un producto formativo preexistente donde la entidad oferente (la empresa capacitadora) define unilateralmente y de forma inmodificable todos los parámetros del curso, tales como los contenidos, el temario, los horarios y la ubicación; por su parte la Administración contratante simplemente adquiere un cupo en este evento ya estructurado, lo que implica que no tiene ninguna injerencia ni capacidad de adaptación sobre los contenidos, la fecha o el horario en que se llevará a cabo el curso, es decir, se contrata un programa que ya está completamente definido y constituido.

Sobre el caso en particular, esta Contraloría General evidenció desde la decisión inicial de la contratación 2024PX-000007-0028167982, que Popular Seguros Correduría de Seguros S.A., definió la necesidad de adquirir los servicios de una empresa dedicada a la capacitación para brindar el “*Taller creando equipos de alto desempeño en tiempos de cambio, para empresas de servicio*”, especificando además que debía incluir: alquiler de instalaciones y equipo audiovisual, alimentación, facilitadores y materiales, las personas que asistirían a la capacitación serían todos los colaboradores de Popular Seguros, así como los integrantes de la Junta Directiva, estableciendo desde una etapa inicial tanto el tema como la logística especializada para su personal, lo que correspondía a una capacitación puntual. (ver hechos **1.1.** al **1.4.**, **1.11.**)

En esta misma línea, la normativa es clara al indicar que la capacitación abierta requiere que la Administración sea un sujeto pasivo que acepta condiciones ya estructuradas por un tercero. En el presente caso, al establecer Popular Seguros requerimientos específicos de logística y alimentación para su personal y directivos, se transmutó la naturaleza del contrato de una simple adquisición de cupos a un servicio de organización de eventos formativos a la

DFOE-DEC-1327

6

23 de abril, 2026

medida. Esta injerencia directa en la configuración del objeto contractual contraviene el carácter de "producto preexistente e inmodificable" que exige la excepción del artículo 3 inciso e) de la LGCP. (ver hechos 1.1. al 1.10.)

Por otra parte, durante la investigación se logró acreditar que la necesidad atendida con la contratación 2024PX-000007-0028167982, respondía a una planificación institucional previa, al estar integrada en el Plan Anual Operativo 2024, específicamente las metas **5.3: Mantener el buen clima organizacional** y **5.4: Implementar un Plan de Capacitación alineado con la estrategia de Popular Seguros**, donde se definió dicha capacitación como una oportunidad para trabajar las metas del PAO planteadas para el período 2024 y que los colaboradores y alta gerencia tuvieran un espacio de aprendizaje más holístico, agradable y en un ambiente diferente a su entorno habitual, que a su vez reforzaran los conocimientos, competencias y habilidades requeridas en un entorno de alto rendimiento y constante cambio, es decir, como una meta estratégica institucional y no como una oferta externa fortuita. (ver hecho 1.11.)

Si bien toda capacitación debe responder a una necesidad institucional, la "capacitación puntual" se distingue porque la Administración diseña el traje a la medida de sus metas estratégicas. Al reconocer la Gestora de Talento Humano que el taller se alineó específicamente con las metas 5.3 y 5.4 del PAO para reforzar competencias internas en un ambiente controlado, se confirma que no se trató de una oportunidad externa fortuita, sino de una actividad planificada que debió someterse a los controles y procedimientos ordinarios de contratación para garantizar una mayor concurrencia y transparencia.

A partir de los elementos de hecho y de derecho analizados, se determinó que Popular Seguros, mediante la contratación Nro. 2024PX-000007-0028167982, incurrió en un uso indebido de la excepción prevista en el artículo 3, inciso e), de la Ley General de Contratación Pública, debido a que la naturaleza del proceso evidencia una capacitación puntual y específica para la administración, diseñada para satisfacer una necesidad interna, alineada al PAO, con contenidos y logística definidos institucionalmente, lo cual dista del concepto de capacitación abierta. El evento de capacitación fue exclusivo para 87 personas seleccionadas por el propio Popular Seguros, sin posibilidad de que terceros ajenos a esa entidad adquirieran cupos en igualdad de condiciones, por lo que se desvirtuó el presupuesto fáctico de la norma, ya que el objeto no consistió en la adquisición de un curso preestablecido y masivo ofrecido al público en general.

4. Orden sobre el uso de la excepción del artículo 3 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública

En ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General de la República, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, Nro. 7428, se ordena a Johanna Montero Araya, **Gerente General de Popular Seguros Correduría de Seguros S.A.**, o a quien en su lugar ocupe el cargo, la aplicación de la siguiente orden.

4.1. Definir, formalizar, divulgar e implementar un mecanismo de control institucional que permita la correcta aplicación del artículo 3, inciso e) de la Ley General de Contratación Pública (LGCP), el cual debe aplicarse estrictamente para la adquisición de productos formativos preexistentes y no capacitaciones puntuales o diseñadas según los requerimientos de la Administración, e incluir los requisitos estipulados en el artículo 4, así como la designación de responsables.

DFOE-DEC-1327

7

23 de abril, 2026

Para dar cumplimiento a lo ordenado, se requiere la remisión al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, a más tardar el **29 de mayo de 2026**, una certificación que haga constar la definición, formalización y divulgación del mecanismo de control. Adicionalmente, remitir a más tardar el **30 de junio de 2026**, una certificación que haga constar la implementación **del mecanismo para la aplicación del artículo 3, inciso e) de la Ley General de Contratación Pública (LGCP)**.

El acatamiento de lo ordenado es obligatorio, queda bajo su exclusiva responsabilidad, la atención oportuna, diligente, objetiva e independiente de lo solicitado en este oficio y deberá cumplirse dentro del plazo establecido; de manera que, su incumplimiento injustificado, constituye causal de responsabilidad. Asimismo, este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de esta orden.

Además, se solicita informar al **Área de Seguimiento para la Mejora Pública** en el plazo de **cinco (5) días** hábiles siguientes a la comunicación de lo ordenado, lo que se indica a continuación:

- Aportar un correo electrónico para ser utilizado como medio oficial para notificaciones relacionadas con la presente orden.
- Designar y comunicar el nombre, puesto, número de teléfono y demás datos de quien asuma el rol **enlace oficial** con la Contraloría, y a un **encargado del expediente** de cumplimiento en cada institución, a efectos de atender cualquier consulta o enviar información requerida por esta Contraloría General, a propósito de la presente orden. Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo.

Dicha persona, tendrá la responsabilidad de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente (cuando y a quien en derecho corresponda).

La información la puede adjuntar mediante el módulo para la presentación de documentos en línea ingresando al siguiente enlace:

<https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/r/wsfirma/cgrlinea/home?session=15636064659539>.

En caso de que el oficio y los documentos adjuntos correspondientes a la respuesta de la presente orden superen los 35 archivos (400Mbs cada archivo), deberá solicitar la habilitación de un repositorio electrónico mediante el formulario que encontrará en el siguiente enlace: <https://www.cgr.go.cr/05-tramites/rep-elec.html>

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

DFOE-DEC-1327

8

23 de abril, 2026

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización, en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

En atención de lo anterior, el Área de Seguimiento llevará a cabo las verificaciones que se consideren pertinentes para el correspondiente seguimiento de la orden y asegurar su cumplimiento. En caso de acreditarse, un eventual incumplimiento, se procederá a realizar las acciones establecidas en el ordenamiento jurídico para el establecimiento de responsabilidades, con sustento en lo dispuesto el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428.

Atentamente,

Licda. María Alejandra Quirós García
Asistente Técnica

Lic. Rafael Picado López
Gerente de Área

Lic. Juan Diego Bolaños Rojas
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

aab

Ce: Expediente
G: 2024001384-5
C: 248-2024
NI: 4479 (2024)