

Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0060-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2021

**Asunto:** ABSOLUCIÓN DE CONSULTA respecto a la aplicación del literal D) del formulario 1.3. Artículo 61 Codificación. Solicitado por Seguros Sucre S.A., con oficio No. GG-0125-2021

Ingeniero  
Cristian Carpio Carpio  
**SEGUROS SUCRE**  
Correo: miguel.eras@segurossucre.fin.ec

De mi consideración:

En atención al oficio No. GG-0125-2021, de 04 de marzo de 2021, suscrito por el señor Cristian Carpio Carpio, en calidad de Gerente General de Seguros Sucre S.A., mediante el cual solicita a este Servicio Nacional:

*“Siendo el partícipe mayoritario del paquete accionario de Seguros Sucre S.A. la Corporación Financiera Nacional, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 241 de la Ley de Compañías, al ser decisiones tomadas por mayoría de votos del capital; el control efectivo en la toma de decisiones no corresponde a personas naturales a través de sociedades u otros mecanismos societarios o asociativos, sino que corresponde aquellos a la mencionada entidad del Estado. [...] En este sentido, el literal D ‘Declaración de Beneficiario Final’, en el formulario 1.3 no les aplicable a Seguros Sucre S.A. No obstante, siendo indispensable la compleción del formulario para la participación en los procedimientos de contratación pública con entidades contratantes del Estado, es pertinente que el Servicio Nacional de Contratación Pública nos asesore como solventar esa problemática [...]”.*

Al respecto me es pertinente indicar lo siguiente:

#### **I. ANTECEDENTES:**

El abogado Miguel A. Eras Moreira, en calidad de Subgerente Legal Jurídico de Seguros Sucre S.A., mediante memorando No. SS-SNLQ-045-M, 01 de marzo de 2021, emite su criterio en el siguiente sentido:

*“[...] Con base en la normativa y análisis expuestos, es criterio de esta Subgerencia Legal, lo siguiente: 1. Parte fundamental de los pliegos de los procedimientos de contratación pública son los formularios requeridos para cumplir con la integridad de la oferta. Por lo que, es indispensable para participar, principalmente en las licitaciones de seguro que es lo que nos concierne, la compleción de los mismos. [...] 2. En este contexto, Seguros Sucre S.A. siendo una sociedad mercantil, de conformidad con el artículo 1 de la Ley de Compañías debería repartir, como las otras especies societarias reconocidas en la ley, los beneficios que genere a sus partícipes. No obstante, esta empresa al estar constituida con un Capital Social compuesto por un accionista estatal, el cual ostenta como participación el 99.95091% de las acciones; de conformidad con el artículo 328 de la Constitución de la República no paga utilidades y, en consecuencia, no entrega los beneficios como otras especies de compañías lo hacen a sus accionistas. [...] Por ende, no tiene a personas naturales como beneficiarios finales de los recursos provenientes de contratos celebrados al amparo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. [...] 3.*

Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0060-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2021

*Por otro lado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 241 de la Ley de Compañías, al ser las decisiones de esta empresa tomadas por mayoría de votos del capital en la Junta General de Accionistas; el control efectivo en la toma de decisiones no corresponde a personas naturales a través de sociedades u otros mecanismos societarios o asociativos, ya que, aquello estaría en manos de la CNF como accionista mayoritario. [...] Por lo expuesto, se considera inaplicable completar el formulario requerido en la Resolución Nro. RE-SERCOP-2020-0110, de 21 de septiembre de 2020. [...] 4. En sus ofertas y respectivo formulario, por las razones expuestas en este documento, esta empresa lo completa con la frase 'No aplica', resultando en algunos casos en su descalificación. Una descalificación por este motivo, contraviene con los principios rectores del Sistema de Contratación Pública. [...] Y, aunque cabe en dichos casos la presentación de un reclamo ante la entidad o el órgano rector en la materia, por la cantidad de veces que nos ha sucedido, no resulta ser el mejor mecanismo más eficaz para solventar en el principio de legalidad, actúan según señalan, apegadas a la ley sin evaluar los argumentos explicados por Seguros Sucre S.A. [...]"*

## II. ANÁLISIS JURÍDICO:

El Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP-, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCP-, tiene entre sus facultades expresamente determinadas en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública [en adelante LOSNCP] y el artículo 6 de su Reglamento General de aplicación, para el efectivo cumplimiento de los objetivos del Sistema, especialmente aquellos destinados a garantizar la calidad del gasto público y su ejecución, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

La atribución reglada[1] en los números 12 y 17 del artículo 10 de la LOSNCP, se enmarca exclusivamente a la asesoría y capacitación en la normativa de contratación pública, la cual, conforme la doctrina debe ser aplicada en su tenor literal, limitando su arbitrio o libertad, al no dejar margen alguno para la apreciación subjetiva de este Servicio sobre sus atribuciones y competencias; en este sentido, su competencia se centra sobre la **inteligencia o aplicación de las normas que regulan los procedimientos del Sistema Nacional de Contratación Pública**, entendiéndose dentro de éste, las disposiciones y normativa conexas promulgada por la autoridad competente para el efectivo cumplimiento de los objetivos del Sistema; así como, garantizar la participación de proveedores confiables en los procedimientos de contratación pública.

Las compras públicas se rigen bajo ciertos principios como es el de **legalidad, igualdad, y trato justo** (Art. 4 de la Ley Ibídem), lo que se encuentra encausado en el sometimiento a las normas legales y la participación en igualdad de condiciones otorgando un trato justo a cada uno de los proveedores del estado, principios que son de aplicación obligatorio para las entidades sometidas a la LOSNCP.

Con referencia a su consulta, es pertinente considerar que mediante el artículo 16 de la Resolución Externa No. RE-SERCOP-2020-0110, de 21 de septiembre de 2020, este Servicio Nacional resolvió, agregar como parte de los modelos de pliegos versión SERCOP 2.1., que son de uso obligatorio para las entidades contratantes, la letra D "DECLARACIÓN DE BENEFICIARIO FINAL", en tal efecto, el proveedor es responsable de establecer cuáles son los beneficiarios finales, de conformidad a lo establecido en el artículo 61 de la Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP.

**Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0060-OF**

**Quito, D.M., 10 de junio de 2021**

Es así que, de acuerdo al artículo 61 de la Codificación y Actualización de Resoluciones del SERCOP, las entidades contratantes deben requerir en los pliegos, la determinación de los accionistas, participes o socios mayoritarios de cada uno de los oferentes que sean personas jurídicas; para lo cual, cuando uno de sus accionistas, participes o socios mayoritarios sea una persona jurídica, el oferente deberá determinar la identidad de cada uno de sus accionistas, participes o socios, hasta transparentar la estructura a nivel de personas naturales. Los oferentes por medio de sus representantes legales deberán declarar la identidad de las personas naturales que serán beneficiarios finales de los recursos públicos.

Es importante, observar lo que dice Andrés Knobel con referencia al beneficiario final: *“El concepto de BF se refiere al individuo o los individuos —o sea, siempre personas físicas o naturales— que son quienes verdaderamente controlan o se benefician económicamente de un vehículo jurídico, como una sociedad mercantil, un fideicomiso, una fundación, etc.”*[2], en la misma línea, señala que los beneficiarios finales, son también conocidos como “beneficiarios efectivos”[3], y son: “las personas naturales que son los verdaderos dueños o controlantes o quienes se benefician económicamente de un vehículo jurídico, como una sociedad mercantil, un fideicomiso, una fundación, etc.”. la determinación de beneficiarios finales, a nivel mundial viene cumpliendo un rol fundamental para controlar la transparencia, combatir la evasión fiscal, el lavado de activos, la corrupción y el financiamiento de terrorismo.

La Unidad de Análisis Financiero y Económico -UAFE-, tiene como deber emitir normativa secundaria para la determinación del beneficiario final, sin perjuicio de lo cual, el SERCOP, en su artículo 61 de la Codificación antes citada, establece que es la persona natural que, a través de las sociedades u otros mecanismos societarios, ejercen el control efectivo en la toma de decisiones de una persona jurídica; o las personas naturales que, por medio de un tercero, se benefician de una transacción financiera donde se encuentra afectados los recursos públicos.

Sin perjuicio de aquello, el Grupo de Acción Financiera Internacional -GAFI-, ha desarrollado la figura jurídica de beneficiario final, con el fin de la lucha contra el lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo, con el fin de enfrentar a evasores de impuestos y otros infractores de la ley sobre el control tributario[4].

Por otro lado, el número 24 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, define a los pliegos como: *“Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública.”*, así mismo, el artículo 28 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece que los modelos de documentos precontractuales, incluidos los pliegos, son de uso obligatorio para las entidades contratantes, siendo estas, las responsables de modificarlos y ajustarlos de acuerdo a sus necesidades particulares, siempre respetando los principios establecidos en la LOSNCP, su Reglamento General de aplicación y demás normativa conexa.

En la misma línea, el inciso 2 del artículo 31 de la LOSNCP, determina que los pliegos contendrán toda la información y condiciones técnicas, económicas y legales; y de ser el caso, entre esta información, deberá constar la obligación de los oferentes de presentar las garantías, que conforme a los artículos 74, 75 y 76 de la Ley *Ibidem*.

Considerando que la declaración de beneficiario final, tiene como propósito la lucha contra el

**Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0060-OF**

**Quito, D.M., 10 de junio de 2021**

lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo, con el fin de evitar a evasores de impuestos y otros infractores de la ley sobre el control tributario; recursos que tienen el carácter de público y los mismos no pierden esta calidad por el hecho de ser administrado por entidades del sector privado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

En este punto es importante considerar que, Seguros Sucres S.A. es una sociedad anónima que posee cuatro accionistas que son: la Corporación Financiera Nacional B.P., con un porcentaje de participación de 99,95091%; y tres accionistas que son personas naturales, que cuentan con un porcentaje de 0,03238%, 0,00966% y 0,00705%.

Finalmente, se deberá considerar que la Corporación Financiera Nacional B.P. Banca en Desarrollo del Ecuador, es una institución financiera de carácter público, que tiene por objetivo impulsar el desarrollo de los sectores productivos y estratégicos del Ecuador, mediante la prestación de servicios financieros y no financieros y que de conformidad al Decreto Ejecutivo No. 868 de 30 de diciembre de 2015, tiene la categoría de una persona jurídica de derecho público, cuyo representante legal es su Gerente General.

### **III. CONCLUSIÓN:**

Del análisis realizado, se puede establecer que el beneficiario de los recursos públicos, es quien ejerza el control de las cuentas bancarias o que ejerzan el control efectivo en la toma de decisiones de la persona jurídica; en este sentido, hay que considerar que el fin de la presentación del Formulario único de la oferta, en su letra D "DECLARACIÓN DE BENEFICIARIO FINAL", es evitar los evasores de impuestos y otros infractores de la Ley sobre el control tributario.

Por lo que las empresas, bancos y aseguradoras públicas, al momento de participar en cualquier procedimiento de contratación pública, deberá llenar la letra D del formulario único de oferta; realizando un desglose de su paquete accionario, en donde se va a presentar dos casos:

1. Accionistas totalmente públicos; y,
2. Accionistas mixtos (públicos y privados).

En el primer caso, solo es necesario que se detalle la entidad o institución pública que es el accionista, ya que la misma viene a ser el beneficiario final.

Para el segundo caso, se debe aplicar las reglas del primer caso únicamente para las entidades o instituciones de carácter público; y para el caso de los accionistas privados se debe desglosar todas las personas jurídicas o naturales que son accionistas, y así sucesivamente hasta llegar al beneficiario final.

El presente pronunciamiento se emite al tenor de lo dispuesto en el artículo 10 número 17 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, limitándose a la inteligencia y aplicación de la Ley Ibídem, su Reglamento General de aplicación, además de la Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP, no es facultad de este Servicio Nacional de Contratación Pública recomendar o emitir disposiciones sobre las acciones y/o decisiones que debe adoptar las entidades contratantes respecto a los procedimientos de contratación que llevan a cargo.

Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0060-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2021

Quien suscribe, lo hace debidamente autorizado por la máxima autoridad del Servicio Nacional de Contratación Pública, al amparo de lo previsto en el artículo 13 de la Resolución Nro. R.I-SERCOP-2018-00000459, de 20 de noviembre de 2018, reformado por el artículo 3 de la Resolución Nro. R.I-SERCOP-2020-0014, de 10 de septiembre de 2020, mismas que se encuentran publicadas en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

---

[1] Roberto Dromi. Tratado de Derecho Administrativo. (Buenos Aires, Ediciones Ciudad de Argentina, 1998), 438: *“Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando la norma jurídica predetermina concretamente la conducta que la Administración debe seguir. Es decir, que la actividad administrativa es reglada cuando se determinan su contenido y forma. [...] La norma jurídica especifica la conducta administrativa y limita su arbitrio o libertad; no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del agente sobre la circunstancia del acto”*.

[2] Knoble, Andrés. “Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe”. Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Innovación para Servir al Ciudadano. Norma Técnica No. IDB-TN-1341, 2017. Pag. 3

[3] La Secretaría del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales. “Manual sobre beneficiarios finales”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2019. Pag. 8

[4] Pretelt Arango, Andrés. “La figura jurídica del beneficiario final como respuesta al anonimato doloso”. Iuris Dictio N° 25, 2020. . Pag. 79

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

Abg. Stalin Santiago Andino González

**COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:

- SERCOP-DGDA-2021-2264-EXT

Copia:

Señora Abogada  
Mercedes Estefanía Mediavilla Yandún  
**Directora de Asesoría Jurídica**

Señor Magíster  
Jhonny Roberto Simbaña Viñamagua  
**Especialista de Asesoría Jurídica**

js/mm