



Apuntes para la divulgación de beneficiarios reales de las empresas extractivas en México

Documento de trabajo para el
Grupo de Trabajo Técnico IV
EITI México

Laura Dowley y Daniel Castrejón
25 de noviembre de 2019

2019

Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)

Autores: Laura Dowley y Daniel Castrejón

Edición: María Julieta Lamberti

Diseño de portada: María Fernanda Wray

Ciudad de México

Título del Índice

<i>I. Introducción.....</i>	<i>1</i>
<i>II. Alineación del registro de BR con las prioridades nacionales.....</i>	<i>3</i>
<i>III. Experiencias internacionales de divulgación de información sobre BR.....</i>	<i>5</i>
1. Indonesia.....	5
2. Filipinas.....	6
3. Reino Unido.....	7
<i>IV. Marco Institucional para la divulgación de información de BR.....</i>	<i>10</i>
<i>V. Definición de beneficiarios reales.....</i>	<i>12</i>
<i>VI. Identificación y obligaciones de personas políticamente expuestas.....</i>	<i>15</i>
<i>VII. Nivel de detalle de la información que será pública.....</i>	<i>17</i>
<i>VIII. Protección de datos personales.....</i>	<i>19</i>
<i>IX. Métodos de recolección de información.....</i>	<i>21</i>
<i>X. Metodología para corroborar la información.....</i>	<i>23</i>
<i>XI. Construcción de capacidades.....</i>	<i>24</i>
<i>XII. Recomendaciones para la divulgación de BR.....</i>	<i>25</i>
<i>XIII. Referencias.....</i>	<i>26</i>

I. Introducción

En 2015, el gobierno de México expresó por primera vez su intención de participar en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la cual es un estándar internacional que busca transparentar los flujos financieros provenientes de la extracción de recursos naturales. Sin embargo, no fue sino hasta septiembre de 2017 que presentó formalmente su candidatura ante el Consejo Internacional EITI, siendo aprobada durante su XXXVIII reunión que tuvo lugar en Manila, Filipinas. Con ello, gobierno, empresas y sociedad civil acordaron trabajar en conjunto con la finalidad de divulgar la información relativa a los flujos financieros del sector extractivo, incluidos minería e hidrocarburos.¹

El 24 de abril de 2019, México sometió su primer Informe País ante el Consejo Internacional y se abrió el período de validación con el que se determinará su estatus frente al Estándar.² Adicionalmente, el requisito 2.5 del Estándar establece que el 1 de enero de 2020 es la fecha límite para que empresas y gobiernos divulguen la información específica sobre la identidad de los beneficiarios reales (BR) e idealmente generar un registro de acceso público.³ Esto implica que los grupos multiactor de los países implementadores, que participan en la Iniciativa, deberán avanzar en la definición de los contenidos mínimos que se incluirán en sus Informes País. En el Grupo Multipartícipe Nacional (GMN) de México existen cuatro grupos de trabajo técnicos (GTT): el GTT1 que se encarga del Reporte EITI; el GTT2 sobre Flujos Socioambientales; el GTT3 referente a Comunicación; y el GTT4 respecto a los Beneficiarios Reales. Parte del avance de éste último se ha traducido en el diseño de la hoja ruta que contempla los objetivos y las actividades que permitirán delinear el alcance de la información a publicarse.⁴

A continuación presentamos información que será clave para avanzar en el cumplimiento del requisito 2.5 del Estándar. Analizamos algunos aspectos relevantes surgidos de las experiencias para divulgar datos de BR de países implementadores del Estándar como Indonesia, Filipinas, Reino Unido y Mongolia; para ello se consultaron los informes presentados por esos países ante el Consejo Internacional EITI.

El objetivo central de este documento es que las experiencias de estos países brinden elementos para la discusión en el GTT4 y contribuyan a definir el alcance de la información que deberá ser incluida en el próximo informe de México, a publicarse a finales de 2019. El documento toma como referencia la hoja de ruta generada por el GTT4 para dotar de contenido aquellos temas, entre otros la importancia del registro de BR respecto a las prioridades nacionales del combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas; el marco institucional; la definición de BR; las personas políticamente expuestas (PPE); el nivel de detalle y las metodologías para la divulgación; y la supervisión de la veracidad de la información.

1 Perfil EITI México, disponible en: www.eiti.org/México.

2 EY México, diciembre 2018, *Mexico 2016 EITI Report*, disponible en: <https://eiti.org/document/mexico-2016-eiti-report>.

3 *Estándar EITI 2019*, 9 julio 2019. <https://eiti.org/sites/default/files/documents/eitistandard2019a4en.pdf>.

4 EITI México, *Hoja de ruta para la divulgación de beneficiarios reales*, disponible en: <https://eiti.org/sites/default/files/documents/5.- hoja de ruta de beneficiarios reales eiti mexico.pdf>.

Este documento tiene dos objetivos particulares. Primero, se trata de identificar el núcleo duro de información que resulta imprescindible para el informe de México sobre BR; es decir, aquellos datos mínimos que el registro debe contemplar. Segundo, dota de contenido a los mecanismos que se deberán implementar para garantizar la veracidad y exactitud de la información.

Es importante resaltar que, de no alcanzarse un nivel de detalle mínimo de la información a partir de las experiencias que aquí se revisan, el esfuerzo del GMN correría el riesgo de resultar infructuoso y el objetivo esencial de la publicación de los BR se vería anulado, emulando lo que ocurre con fenómenos como el *openwashing*⁵ o *greenwashing*⁶, y solamente se trataría de una base de datos con información sin utilidad real para el gobierno, las comunidades, la sociedad civil y la ciudadanía que requieren conocer a las personas que, en última instancia, se benefician de las ganancias que generan las actividades extractivas en nuestro país.

5 *Openwashing* es un término usado para describir la práctica de una empresa o un gobierno que se promociona como abierta y transparente cuando en realidad tiene prácticas opacas.

6 *Greenwashing* es un término usado para describir la práctica de una empresa que se promociona como “verde” cuando en realidad tiene prácticas que lastiman al medio-ambiente.

II. Alineación del registro de BR con las prioridades nacionales

Un aspecto que se debe considerar al publicar a los BR es la oportunidad que esto ofrece en la prevención de la corrupción. Cuando los nombres de los BR se hacen públicos, la posibilidad de que ocurra un acto de colusión entre éstos y las PPE es menor. Lo que se espera es que un registro o plataforma que contenga los nombres de los BR sea una herramienta que inhiba la ocurrencia de actos delictivos, como la evasión fiscal, el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Se nos plantea la pregunta de si en México es necesario contar con un registro público de BR y PPE. En nuestro país la corrupción es vista como uno de los problemas que mayor daño genera por tratarse de una conducta compleja de ocurrencia sistemática y profundamente enraizada en las estructuras públicas y privadas del país, cuyas consecuencias económicas pueden llegar a tener impactos significativos en el patrimonio del Estado. Si bien en México no existen cifras oficiales sobre el monto que implica la corrupción, muchas voces concuerdan en que se trata del lastre más grande para el desarrollo del país.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2018, publicado por Transparencia Internacional (TI), ubica a nuestro país en el lugar 138 de los 180 países evaluados en todo el mundo y lo coloca en la posición 28 de 32 países de América, con una calificación de 28 puntos sobre 100;⁷ se trata de una de las peores calificaciones que ha alcanzado México en los últimos años. Como parte de sus esfuerzos para combatir la corrupción, México se ha adherido a la Convención de Asistencia Mutua en materia Administrativa y de Asuntos Impositivos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), es signatario de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales, también de la OCDE y ha firmado diversos acuerdos bilaterales con Estados Unidos, con la Unión Europea y países de América Latina, además de acuerdos regionales e internacionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

Aunado a ello, se ha adherido a distintas iniciativas, como al estándar del Grupo de Acción Financiera (GAFI), cuya recomendación número 24 plantea la apertura de información sobre los BR de las empresas para prevenir la comisión de delitos como el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Esto se debe al riesgo que supone la mala utilización de los vehículos corporativos, como compañías, fundaciones, sociedades anónimas, así como otras personas jurídicas, al tratarse de formas atractivas para disfrazar los crímenes antes de ser introducidos al sistema financiero.⁸ El estándar GAFI recomienda a los países que lo han suscrito asegurar la disponibilidad de información adecuada, precisa y oportuna sobre los BR de las corporaciones que operan en su territorio como una forma para conocer a las personas que, en última instancia, son dueñas de las entidades legales corporativas para impedir que ocurran actividades ilícitas.

7 Transparencia Internacional, *Índice de Percepción sobre la Corrupción 2018*, disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018#downloads>.

8 GAFI, *Transparency and Beneficial Ownership*, octubre 2014, p. 3, disponible en: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf.

El caso de Odebrecht,⁹ el cual develó los traspasos de alrededor de 200 millones de dólares que fueron entregados a manera de sobornos a funcionarios de varios países de América Latina con la finalidad de favorecer con contratos a la empresa, atrajo la atención internacional por existir la presunción de que funcionarios de alto nivel del gobierno mexicano podrían haber incurrido en actos de corrupción, así como otros delitos y cuya responsabilidad se encuentra por ser resuelta en los órganos jurisdiccionales nacionales. Incluso, en su momento la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) anunció el congelamiento de las cuentas asociadas a Emilio Lozoya, director de Petróleos Mexicanos (PEMEX) entre 2012 y 2016.¹⁰

Contar con medidas eficientes que busquen evitar la posible vinculación que se da entre los vehículos jurídicos y las PPE en actos delictivos debería ser parte de una estrategia integral de fortalecimiento institucional para México. Además, contar con registros públicos sobre BR le permite al sector privado incrementar la confianza en los negocios de las empresas. Al sector público, por su parte, el registro le provee información que le permite asumir la debida diligencia al momento de evaluar las solicitudes de los mismos y las conexiones potenciales entre otros solicitantes y quienes ya cuentan con una licencia.¹¹

El gobierno de México se ha propuesto el combate a la corrupción como uno de sus objetivos y eje transversal dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-24;¹² esta manifestación debe venir acompañada de acciones concretas que lo hagan posible. El cumplimiento del requisito 2.5 del Estándar EITI es una medida que contribuye a que México cuente con un registro público de identificación de los BR y de las PPE de las industrias extractivas y, con ello, disminuya el riesgo de actos ilícitos dentro de sus fronteras. Además, fortalecerá la transparencia y el avance hacia la rendición de cuentas empresarial de ese sector, y puede ser un primer paso para articular una política integral y coordinada de publicación de los BR en el país.

A continuación, presentamos algunas experiencias de países que son parte de la Iniciativa y la manera en la que han abordado las especificidades del Estándar con la única intención de contar con un referente que sirva de guía para todas las personas interesadas en el tema y, específicamente, aquellas que participan en el GTT4 de EITI México.

9 Odebrecht es un conglomerado brasileño de empresas que operan en los sectores de la construcción, la ingeniería y la petroquímica, entre otros. El Caso Odebrecht es una investigación de los departamentos de justicia de los Estados Unidos y diez países de América Latina sobre Odebrecht, en la que se detalla que la empresa había pagado sobornos a presidentes, expresidentes y funcionarios del gobierno de 12 países entre 2011 y 2016, para obtener beneficios en contrataciones públicas.

10 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 27 mayo 2019, *Congela UIF cuentas que presuntamente son derivadas de actos de corrupción*, Comunicado 009.

11 Louise Russell-Prywata y Jack Lord, febrero 2019, *Implementing Beneficial Ownership Transparency in the Kyrgyz Republic Extractives Sector: Findings and Recommendations*, p. 28, disponible en: www.openownership.org/uploads/opo-kyrgyz-republic-scoping-report.pdf.

12 Presidencia de la República, 1 mayo 2019, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/05/01/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024>.

III. Experiencias internacionales de divulgación de información sobre BR

1. Indonesia

Ubicado en la parte insular del sureste asiático, Indonesia es el cuarto país más poblado del mundo con cerca de 270 millones de habitantes;¹³ participa en EITI desde 2010 como uno de los países implementadores y se destaca por haber logrado avances importantes en el cumplimiento del requisito 2.5 sobre la apertura de información de BR de las industrias extractivas que operan en su jurisdicción. Su esfuerzo por transparentar a los BR es parte de una política amplia que busca combatir las actividades criminales como el lavado de dinero, la corrupción y el financiamiento a organizaciones terroristas, la cual ha incluido la adopción de los Principios sobre Beneficiarios Reales del G-20 y la firma de la iniciativa del GAFI.

Esta política ha sido motivada por la preocupación que ha generado en los círculos políticos, empresariales y de la sociedad civil los distintos casos de corrupción que han tenido lugar en aquel país y que se relacionan al estrecho vínculo entre las compañías y las instituciones públicas. Muchos de estos casos fueron conocidos gracias a la revelación de los *Panama Papers*.¹⁴ En palabras de una representante de sociedad civil:

En Indonesia han ocurrido muchos casos de corrupción debido a la estrecha relación que se da entre la política y las empresas. La ausencia de regulación en la prevención y manejo de conflictos de interés, a su vez, han abierto oportunidades a políticos, gobernadores, alcaldes, burócratas y empresarios para coludirse en ese tipo de actos”.¹⁵

Ermy Ardhyanti, CSO member at MSG EITI Indonesia 2015-18

Aunado a los casos de corrupción, el ocultamiento de los BR podría ser un canal abierto para el financiamiento al terrorismo, por lo que se encuentra dentro de las preocupaciones oficiales indonesias, sobre todo por las explosiones provocadas que tuvieron lugar en distintas ciudades como Bali (2002), Yakarta (2009) y, más recientemente, la sucesión de ataques en Surabaya (2018), las cuales en conjunto han alcanzado varias centenas en pérdidas humanas.¹⁶

Ante ese contexto, el gobierno de Indonesia, entre otras cosas, emitió el Decreto Presidencial 13/2018 sobre la aplicación del principio de identificación de BR de las corporaciones en el marco de la prevención y erradicación del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, así como las directrices para la implementación, evaluación y emisión de permisos en el campo de la minería de minerales y carbón.¹⁷ De esta manera, Indonesia se posicionó como uno de los pocos países que han realizado modificaciones

13 World Population Review, 2019, disponible en: <http://worldpopulationreview.com/countries/indonesia-population>.

14 Intermezo, *tempo.co*, “Jelak Korupsi Global dari Panama”, disponible en: <https://investigasi.tempoco.com/panama>.

15 Ermy Ardhyanti, 21 agosto 2019, Comunicación directa vía correo electrónico.

16 Wahyoe Boediwardhana, 13 mayo 2018, “Another bomb explosion reported in Sidoarjo, East Java”, *The Jakarta Post*, disponible en: www.thejakartapost.com/news/2018/05/13/breaking-another-bomb-explosion-reported-in-sidoarjo-east-java.html.

17 Perfil Indonesia EITI, disponible en: <https://eiti.org/indonesia>.

legislativas específicas que obligan la divulgación de los BR y establece una serie de sanciones para las empresas que se niegan a su cumplimiento.

En Indonesia se debe, por ley, transparentar a los BR de una empresa que se definen como aquellas personas que mantienen más del 25% de las acciones o derechos de voto, pueden nombrar o destituir a las personas directoras, tienen el poder de controlar o influenciar a la empresa sin la autorización de otra parte, reciben beneficios de la empresa, o son los dueños reales de la fuente de financiación para las acciones de la empresa.

Su Informe País 2016 incluye un primer ejercicio en el que se refleja la información de BR de las 71 empresas de hidrocarburos que son titulares de contratos de cooperación y de 61 empresas de minerales y carbón de un total de 112 empresas que reportaron para su informe 2016, lo que representa el 54%.¹⁸ Si bien se trata de un avance significativo sobre la transparencia del sector, el grupo multiactor de Indonesia también reportó las dificultades a las que se enfrentó el administrador independiente para recopilar la información de las empresas, entre las que se encuentran:

- a) La necesidad de conocimiento especializado para obtener la información sobre BR y determinar el nivel de propiedad sobre la empresa;
- b) La falta de acceso de las autoridades de las empresas a los documentos de las matrices; y
- c) La imposibilidad de determinar al o los BR utilizando una definición cualitativa y a que los inversionistas no necesariamente poseen 25% o más de las acciones.¹⁹

2. Filipinas

Filipinas logró su adhesión a EITI en 2013 y, a partir de entonces, es uno de los países cumplidores que se ha comprometido con la divulgación de información del sector extractivo, la cual, a partir de enero de 2020, incluirá un registro de los BR. De acuerdo con su último informe, el grupo multiactor en Filipinas considera primordial la apertura de esa información toda vez que la opacidad en la propiedad de las compañías “supone riesgos para el gobierno, para las comunidades impactadas e incluso para otras compañías extractivas, cuyas consecuencias podrían traducirse en actos de corrupción”.²⁰ En su intento por enfrentar la corrupción, Filipinas ha buscado fortalecer la rendición de cuentas a través de la divulgación de los BR, toda vez que de acuerdo con el grupo multiactor ésta se complica cuando los dueños reales se esconden debajo de las múltiples capas de las corporaciones.²¹

Filipinas, junto con Indonesia y el Reino Unido, es uno de los países que ha optado por adoptar reformas legislativas amplias que le permitan divulgar a los BR de manera obligatoria y

18 *Informe EITI Indonesia 2016*, anexo 4, 5.4 y 5.5, 2018, Ministerio Coordinador sobre asuntos económicos de la República de Indonesia, disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/vol.4-attachment-of-reconciliation-report-web_1_1.pdf.

19 *Informe EITI Indonesia 2016*, Vol. 2, 2016, p. 38, disponible en: <https://eiti.org/sites/default/files/documents/vol.2-contextual-report-web.pdf>.

20 *The Fifth PH-EITI Report FY 2017*, Forging New Frontiers, p. 155, disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/philippines_2017_eiti_report_-_fy_2017.pdf.

21 *Ibíd.*

actualmente mantiene una iniciativa de ley que se encuentra pendiente de ser ratificada por su legislatura.²² A pesar de que esta ley está siendo revisada, no ha impedido que el marco jurídico vigente posibilite la transparencia de BR y PPE tal como establece la Ley Anti Lavado de Dinero de Entidades Encubiertas; el Código de Regulación de Seguridad para las Compañías que Cotizan en la Bolsa y el Código de Normas de conducta y ética para los funcionarios públicos y empleados, así como el *Memorandum* 15-2019 de la *Securities and Exchange Commission* que modifica el anterior 17/2018 sobre la Hoja de Información General sobre los BR.²³ Adicionalmente, EITI es uno de los referentes para Filipinas sobre temas de BR y desde donde se han liderado las acciones de transparencia.

En Filipinas, se debe, por ley, transparentar a los BR de una empresa que se definen como aquellas personas naturales que posean, controlan o mantienen el control efectivo sobre una empresa.

Como parte de su informe anual, Filipinas realizó un ejercicio previo de divulgación sobre BR. Si bien es un esfuerzo importante, que muestra aquellos aspectos en los que han avanzado, también ha servido para mostrar algunas de las limitaciones que surgieron al momento de operar el Estándar, entre ellas:

- a) El servicio civil de carrera no cuenta con una base de datos centralizada donde se concentren las declaraciones de todos los servidores públicos y empleados que permita conocer a las PPE;
- b) El acceso a las Hojas de Información General y otros informes de los registros de la *Security Exchange Commission* generan un costo por lo que no son de libre acceso; y
- c) Algunas compañías han señalado preocupaciones respecto a los datos privados.

3. Reino Unido

El RU es el proveedor más grande de servicios financieros en el mundo. Las grandes cantidades de flujos que pasan por su sector financiero producen un alto riesgo de crimen económico, como el lavado de dinero y la financiación de organizaciones terroristas. El país está visto como un refugio para la riqueza acumulada por medio de actividades corruptas e ilegales. Según la Agencia Nacional contra el Crimen, el país pierde más de £100 billones cada año a causa del lavado de dinero.²⁴ Como Indonesia, el esfuerzo del RU por transparentar a los BR es parte de una política más amplia que busca combatir las actividades económicas delictivas; ha tomado un papel de liderazgo en el debate global sobre la transparencia fiscal, ha adoptado los Principios sobre Beneficiarios Reales del G-20 y participa como miembro en la iniciativa del GAFI. Es el país que lideró la fundación de EITI en 2002 y participa en la Iniciativa como país implementador

22 PH-EITI, disponible en: <https://eiti.org/philippines>.

23 Securities and Exchange Commission series of 2019, julio 27 2019, disponible en: <http://www.sec.gov.ph/wp-content/uploads/2019/10/2019MCNo15.pdf>.

24 National Crime Agency, 17 mayo 2019, *National Economic Crime Centre leads push to identify money laundering activity*, disponible en: <https://nationalcrimeagency.gov.uk/news/national-economic-crime-centre-leads-push-to-identify-money-laundering-activity>.

desde 2014. El RU se comprometió a introducir un registro de BR durante la cumbre del G8 que alojó en junio del 2013 y, en octubre del mismo año, se comprometió a asegurar el acceso público a dicho registro. En junio del 2016, el RU implementó reformas legislativas para crear un registro público de BR que cubre todos los sectores, no sólo las industrias extractivas.

En el RU se debe, por ley, transparentar a los BR de una empresa que se definen como aquellas personas que tienen el control significativo y que reúnen uno de los siguientes ítems: titularidad directa o indirecta de más del 25% de las acciones o votos, o poder directo o indirecto para instalar o remover personas directoras quienes pueden influenciar a la empresa. La divulgación de información sobre BR se hace a través del registro público arriba mencionado.

Las lecciones aprendidas de la experiencia británica en cuanto a la creación e implementación del registro de BR pueden ser de gran utilidad para México en su implementación del requisito 2.5 del Estándar. En particular, RU ha enfrentado dificultades serias en el momento de verificar la información publicada en el registro y de sancionar a aquellas personas que no cumplan con sus obligaciones.

Las limitaciones que reportaron estos países fueron resultado de los ejercicios que han realizado para recolectar la información de los BR. Por ello consideramos que estos temas serán de vital importancia en el contexto de las actividades del GMN en México y los resaltamos como puntos a los que se les deberá prestar especial atención.

Tabla 1: Temas a los que se deberá prestar especial atención

<p>Conocimiento especializado</p> <p>Con respecto a Indonesia se señaló que en algunos casos la autoridad encargada requería de un conocimiento altamente especializado, toda vez que fue muy complicado determinar el nivel de propiedad de una compañía, sobre todo en lo que respecta a corporaciones con estructuras complejas.²⁵</p>
<p>Falta de acceso a documentos de las empresas</p> <p>Las distintas estructuras constitutivas de las empresas en ocasiones dificultaron el acceso a documentos de las empresas matrices por parte de las personas encargadas de la recolección de la información.</p>
<p>Umbral de propiedad y acciones</p> <p>Es fundamental analizar las distintas situaciones que podrían llevar a que los umbrales de propiedad sean establecidos en su máximo o mínimo porcentaje ya que un porcentaje alto podría dejar fuera a BR que ejercen control.</p>

25 Ardhyanty, 21 agosto 2019, Comunicación directa vía correo electrónico.

Concentración y acceso a bases de datos en el servicio público

Uno de los retos principales que enfrentan las autoridades que recopilan la información es que deben contar con la capacidad de reunir la información de todas las demás dependencias de gobierno a fin de mantener actualizada base de datos de todas las personas políticamente expuestas.

Accesibilidad y asequibilidad

En el caso de Filipinas, se reportó que el acceso a las Hojas de Información General (HIG) y otros informes de los registros de la *Security Exchange Commission* generan un costo por lo que no son de acceso libre.

Protección de datos personales

Para las empresas es motivo de preocupación la publicación de los datos personales que serían revelados mediante la divulgación de los BR.

Fuente: elaboración propia

Indonesia, Filipinas y RU han apostado por la implementación de modificaciones en su legislación interna para hacer obligatorio que las empresas divulguen la información de sus BR, lo cual surge de una política articulada y orientada al combate a la corrupción, al lavado de dinero, así como el financiamiento contra el terrorismo. No obstante, otros casos que no cuentan con una ley específica también han tenido ejercicios positivos. Mongolia, por ejemplo, en 2013 realizó un primer ejercicio para incluir una sección de BR en su informe anual. Mediante el uso de un cuestionario, el grupo multiactor solicitó la información de BR que tuvieran al menos el 5% de las acciones de empresas mineras o petroleras. En ese momento, Mongolia logró que, de manera voluntaria, 215 de 250 empresas entregaran la información de sus accionistas.²⁶

Estas experiencias dan cuenta que, como punto de partida para la consecución del compromiso 2.5 del Estándar, es necesaria una manifestación expresa del gobierno para implementar una política integral sobre BR, a fin de instruir a todas las dependencias para colaborar en la consecución de ese objetivo y que sea materialmente viable. Es por eso que a continuación trataremos de enumerar tanto la legislación como el aparato institucional que en México tiene algún nivel de responsabilidad en la divulgación de BR.

26 EITI Mongolia, *Beneficial Ownership Disclosure*, disponible en: <https://eiti.org/mongolia>.

IV. Marco Institucional para la divulgación de información de BR

A pesar de las iniciativas que México ha suscrito, lo cierto es que, a la fecha, no cuenta con un marco jurídico específico e institucional que faculte y obligue a las empresas a entregar su información, ni a las distintas dependencias del gobierno para que lo haga posible de manera efectiva y eficiente. Se requiere, además de la muestra de intención de un Estado, la designación y disposición de los recursos necesarios para lograrlo. Un primer paso puede ser, como en el caso de Mongolia, la voluntad expresa. Hemos observado que algunos casos en los que no se han emitido legislaciones específicas se han logrado resultados favorables; sin embargo, es fundamental acompañarlo de las modificaciones legislativas necesarias que obliguen su cumplimiento.

En lo que respecta a las actividades de las industrias extractivas se encuentran los siguientes instrumentos que concentran información relacionada con los BR:

- El Registro Público de Minería;
- La Comisión Nacional de Hidrocarburos; y
- El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

Estos instrumentos recaban y manejan información que podría ser útil para la divulgación de la identidad de los BR. El reto principal es que una entidad cuente con la facultad para concentrar la información cuando ésta es recabada y que, además, tenga el mandato de publicarla.

A continuación, se enumeran las dependencias de gobierno que tienen algún tipo de injerencia en la información y, por consiguiente, deberían tener una participación activa en la recopilación y divulgación de la información:

- Secretaría de la Función Pública (SFP);
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
- Secretaría de Economía (SE);
- Sistema de Administración Tributaria (SAT);
- Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI);
- Auditoría Superior de la Federación (ASF);
- Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (CPC-SNA);
- Unidad de Investigación Financiera (UIF-SHCP);
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En ese sentido, uno de los mayores retos que se tienen es que las instituciones encargadas del manejo de la información puedan contar con un mecanismo eficiente que les permita definir claramente y compartir sus respectivas responsabilidades. Las arriba mencionadas instituciones mexicanas tendrían que ser invitadas al GTT4 de EITI y tendrían que participar en el compromiso proactivo sobre este tema de la Alianza para el Gobierno Abierto.

En la siguiente tabla se encuentra información sobre el marco institucional para la divulgación de BR en Indonesia, Filipinas y RU.

Tabla 2: Marco institucional para la divulgación de BR en Indonesia, Filipinas y RU

Indonesia	Filipinas	Reino Unido
<p>Las instituciones encargadas del desarrollo del sistema integrado de BR, la socialización de la regulación sobre BR entre las corporaciones y las instituciones de gobierno, así como del marco legal y de los mecanismos de monitoreo y supervisión de la regulación de BR son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Informes y Análisis de Operaciones Financieras (PPATK) • Ministerio de Derecho y Derechos Humanos • Ministerio de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas • Ministerio de Comercio • Agencias Supervisoras de Actividades Empresariales.²⁷ 	<p>En Filipinas las siguientes agencias de gobierno tienen algún tipo de injerencia en la información sobre BR y PPE, por lo que las recomendaciones en su informe las incluyen como instituciones que pueden trabajar de manera articulada para generar los registros de BR y PPE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Minas y Geociencias • Departamento de Medioambiente y Recursos Naturales • Departamento de Energía • Departamento del Interior • Departamento de Finanzas • Comisión de Servicio de Carrera²⁸. 	<p><i>Companies House</i> es responsable de la incorporación de empresas británicas y sirve como registro para sus actividades, lo que incluye el registro público de Personas con Control Importante. Las siguientes autoridades tienen la función de investigar actividades ilegales incluso el lavado de dinero y la financiación del terrorismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La policía • La Agencia Nacional Contra el Crimen (National Crime Agency) • Her Majesty's Revenue & Customs (equivalente al SAT) • Los Servicios para la Insolvencia (Insolvency Service).

Fuente: Elaboración propia con base en los informes país EITI.

27 Kiagus Ahmad Badaruddin, Komisi Pemberantasan Korupsi, 4-5 diciembre 2018, *Policy and Procedure of Transparency of Beneficial Owner in Indonesia*, disponible en: www.kpk.go.id/images/Integrito/2018/MateriHAKORDIA2018/Policy-and-Procedure-of-Transparency-of-Beneficial-Owner-in-Indonesia---Kiagus-Ahmad-Badaruddin.pdf.

28 *Op Cit.*, The Fifth PH-EITI Report FY 2017, p. 161.

V. Definición de beneficiarios reales

Actualmente la legislación mexicana carece de una definición exhaustiva y operativa que contribuya a una identificación definitiva de los BR. Sin embargo, al menos tres leyes federales establecen definiciones sobre Beneficiarios Finales y Propietarios Controladores:

1. **La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita** define, en su artículo 3, el término Beneficiario Controlador como la persona o grupo de personas que: a) por medio de otra o de cualquier acto, obtiene el beneficio derivado de éstos y es quien, en última instancia, ejerce los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio o; b) ejerce el control de aquella persona moral que, en su carácter de cliente o usuario, lleve a cabo actos u operaciones con quien realice actividades vulnerables, así como personas por cuenta de quienes celebra alguno de ellos. Se entiende control por medio de la titularidad de valores, por contrato o de cualquier otro acto y que puede i) imponer, directa o indirectamente, decisiones o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o equivalentes; ii) mantener la titularidad de los derechos que le permitan ejercer, directa o indirectamente, el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social, o; iii) dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la misma.
2. **La Ley del Mercado de Valores** establece los datos de referencia sobre las personas físicas o morales que ejercen control de una sociedad tales como la denominación, el domicilio, la oficina principal, el importe de capital social, el nombre de director general y sus miembros del Consejo de Administración.
3. **La Ley de Instituciones de Crédito** identifica al Beneficiario como quien “obtiene los beneficios derivados de una operación y es quien, en última instancia, ejerce los derechos de uso, disfrute, aprovechamiento o disposición de los recursos, esto es, como el verdadero dueño de los recursos [...] para beneficio económico propio, los actos susceptibles de realizarse a través de fideicomisos, mandatos o comisiones”.

En lo que hace a las operaciones financieras, se cuenta con los **Lineamientos para la Identificación del Propietario Real** emitidos por SHCP. Además de las anteriores, se pueden destacar la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública** y la **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**, toda vez que éstas serán clave para determinar el grado de apertura y detalle de información que las empresas deberán revelar. En todo caso, al tratarse de entidades que lucran con los bienes nacionales y ser actores de interés público, el orden de importancia del derecho a la información debería ser un argumento suficiente para poner a disposición pública la identidad de las personas titulares de las empresas.

Es necesario revisar y armonizar la definición y los lineamientos para la identificación de los BR en México considerando las diferentes estructuras de los vehículos corporativos. En la siguiente tabla se encuentran las definiciones adoptadas por diferentes países en el marco de EITI que nos pueden servir como punto de referencia para el desarrollo de una definición en México.

Tabla 3: Definición de BR en Indonesia, Filipinas, Mongolia y RU

País	Indonesia	Filipinas	Mongolia	Reino Unido
Definición	Los artículos 4-10 del Decreto Presidencial 13/2018 definen a un BR como aquella persona natural que: mantiene más del 25% de las acciones o de derechos de voto; puede nombrar o destituir a los directores, comisionados, gerentes, consejos o supervisores; tiene el poder de controlar o influenciar la empresa sin la autorización de otra parte; recibe beneficios de la empresa; o es el dueño real de la fuente de financiación para las acciones de la empresa.	Se utiliza la misma definición que establece el estándar. El Memorando Circular No. 17 del 2018 de la Comisión de Bolsa y Valores define un BR de una empresa como aquella persona física que posea o controla, o mantiene el control efectivo sobre una empresa. "Mantener el control efectivo sobre" significa cualquier situación en que la función de propiedad o control se ejerce indirectamente. El MSG acordó que las entidades individuales y corporativas con propiedad directa e indirecta de al menos el 5% en las capas corporativas subsiguientes serán reportadas. ²⁹	EITI Mongolia define un BR como aquella persona natural que posee, controla o se beneficia de una compañía y no es la representante legal o la persona que trabaja a nombre de la compañía. El beneficiario real no es necesariamente un accionista sino que está involucrado e influye en la toma de decisiones, se oculta detrás de una complicada estructura y se beneficia directa o indirectamente de una compañía. ³⁰ Un BR, de acuerdo con la Ley sobre Valores, es el propietario real de los valores con derecho a los beneficios de propiedad de los mismos y quien haya registrado los valores bajo propiedad en nombre del tenedor nominal de conformidad con la ley.	La Ley sobre Empresas Pequeñas y Trabajo 2015 define un BR como aquel individuo con control significativo sobre una empresa británica y que reúne uno de los siguientes ítems: titularidad directa o indirecta de más del 25% de las acciones; titularidad directa o indirecta de más del 25% de los votos; poder directo o indirecto para instalar o remover a la mayoría de miembros del consejo directivo de la empresa; tiene el derecho de ejercer influencia significativa o control sobre decisiones estratégicas de la empresa; o tiene el derecho de ejercer influencia o control significativo sobre una empresa o fondo que no es una entidad legal y que cumple cualquiera de los ítems anteriores.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes país EITI.

Cuando México desarrolle su propia definición, es de suma importancia considerar que un umbral alto con respecto a la propiedad o control resultaría en una situación en la que no se identifica ningún BR o que se ignora a personas que presentan riesgos en términos de corrupción u otras actividades ilícitas. Por lo tanto, consideramos que el umbral de más del 25% de las acciones o de los votos que se ha adoptado en Indonesia y el RU es demasiado alto. Lo más probable es que no haya que llegar al umbral del 25% para tener una participación importante en una empresa, en particular en las industrias extractivas, que pueden ser extremadamente lucrativas y en donde solo el 1% puede ser significativo. La organización no gubernamental (ONG) británica *Global Witness* ha identificado varios ejemplos en los que un accionista tiene menos del 25% de una empresa pero surgen señales de alerta de actividades

29 Op Cit., *The Fifth PH-EITI Report FY 2017, Forging New Frontiers*, p. 163.

30 Consortium of Hart Nurse Ltd and Ulaanbaatar Audit Corporation LLC, 2017, Mongolia, 12vo. *Reporte EITI 2017*, disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/english_mongolia_2017_eiti_report.pdf.

ilícitas.³¹ Además, en su análisis del registro británico en el 2016, la misma ONG encontró que casi el 10% de las empresas afirmaron que no tenían ningún BR, esto porque ninguna persona llegaba al umbral del 25%.³² Al mismo tiempo, establecer un umbral bajo significaría la inclusión de personas que, a lo mejor, no tienen un control significativo y, por lo tanto, una menor propensión a cometer delitos financieros.

El término “control”, si es bien entendido, también engloba acuerdos no públicos entre particulares como pueden ser el secreto bancario, el blindaje o secreto fiduciario y la celebración de contratos entre particulares los cuales escapan del ojo gubernamental pero que, sin duda, son responsabilidad del Estado cuando estos acuerdos tienen injerencia en la toma de decisiones sobre los bienes públicos del país, ni hablar de su posible afectación en los derechos humanos de las personas. Si queremos que un Registro Público o, por lo menos, una plataforma de divulgación de los BR de las industrias extractivas, sea efectiva y estratégica, será necesario considerar el concepto amplio de control y exigir este tipo de información a las empresas.

Tomando en cuenta las necesidades arriba mencionadas, para PODER un BR es la persona física o natural quien, directa o indirectamente y, en última instancia, posee, influencia, controla y/o se beneficia de al menos el 5% de un activo mediante un vehículo corporativo o sociedad mercantil o fideicomiso, o que tiene el poder directo o indirecto para instalar o remover a la mayoría de miembros del consejo directivo de la empresa.³³

En caso de que, según esta definición, ningún criterio sea cumplido —participación accionaria, derechos de voto, derecho a designar o remover director— se debe optar por identificar a los diez mayores propietarios de la entidad. O, en última instancia, se puede registrar el director ejecutivo, pero indicando su cargo y no declararlo como BR. No obstante, cuando no se identifica un BR, esto debe activar una alerta en el sistema ya que es imposible que se realice una transacción sin un BR.

31 Global Witness, marzo 2015, *Assessment of EITI Beneficial Ownership Pilots*, p. 7.

32 Global Witness, 22 noviembre 2016, *What does the UK beneficial ownership data show us?*, disponible en: www.globalwitness.org/es/blog/what-does-uk-beneficial-ownership-data-show-us.

33 PODER, 2018, *Beneficiarios Reales en México*, p. 17, disponible en: www.colaboratorio.org/wp-content/uploads/2018/06/beneficiariosrealesPODER.pdf.

VI. Identificación y obligaciones de personas políticamente expuestas

A la par de los BR, la plena identificación de las PPE es un requisito exigido por el Estándar EITI y una práctica positiva para determinar posibles conflictos de interés, sobre todo cuando las PPE tienen algún tipo de participación en las empresas privadas o se benefician de ellas y, al mismo tiempo, su posición les permite regular dicha industria. Algunos países han optado por incluir en su definición de BR una referencia expresa a las PPE. En Honduras, Kirguistán y Tayikistán la definición afirma específicamente que las PPE deben divulgar cualquier tipo de participación en empresas extractivas independientemente del grado de titularidad.³⁴ Para el caso de México, es ampliamente recomendable que las PPE sean plenamente identificadas y haya una referencia explícita dentro de la definición de BR, lo anterior para evidenciar los casos en los que una PPE se encontraría en la posición de BR de alguna empresa privada y con ello evitar cualquier tipo de conflicto de interés.

De acuerdo con el estándar del GAFI las PPE son:

...las personas a las que, a nivel local, se les ha encomendado funciones públicas prominentes, por ejemplo Jefes de Estado o de Gobierno, líderes políticos, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales o funcionarios importantes de partidos políticos. Además, se asimilan a Personas Políticamente Expuestas el cónyuge, la concubina, el concubinario y las personas con las que mantengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, así como, las personas morales con las que la PPE mantenga vínculos patrimoniales.³⁵

En México, las PPE se encuentran reguladas por el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual sufrió modificaciones en 2017 que buscaron armonizarlo con lo establecido en las recomendaciones que ha emitido el mecanismo GAFI,³⁶ por lo que la definición antes señalada fue incorporada en los mismos términos a la legislación mexicana.

Al respecto, un ejercicio importante es el que ha hecho la Secretaría de la Función Pública (SFP) que mantiene un registro de servidores públicos de la administración pública federal que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas, el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones, así como en la enajenación de bienes muebles de la administración pública federal y en la asignación y emisión de dictámenes en materia de avalúos y justipreciación de rentas.³⁷

Además, es la SFP la que mantiene control sobre el Servicio Profesional de Carrera (SPC) y a través de esa secretaría podría ser posible mantener un registro amplio de las PPE vinculadas con las industrias extractivas. Por ello, es recomendable que la SFP participe en las reuniones de trabajo sobre BR y PPE que se desarrollen en torno al cumplimiento del Estándar. Toda vez que

34 *Ibid.*, p. 21.

35 TATF-GAFI, junio 2013, *Politically Exposed Persons* (recomendaciones 12 y 22), disponible en: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf.

36 Diario Oficial de la Federación, 24 febrero 2017, RESOLUCIÓN que reforma, adiciona y deroga diversas de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

37 Secretaría de la Función Pública, Registro de Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, disponible en: <https://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf>.

las bases de datos de las personas servidoras públicas pueden ser extensas, en algunos casos como en el de Filipinas se ha determinado limitar la inclusión de las PPE a aquellas que ostentan las posiciones más altas, de modo tal que su puesto les permitiría influir en las decisiones del gobierno para beneficiar a las empresas en las que participan.³⁸ En este sentido, en el caso mexicano es recomendable tomar en cuenta tanto el nivel jerárquico como las responsabilidades que tienen designadas las PPE. Es importante también tomar en consideración que algunas posiciones no necesariamente están contempladas en el SPC y ello demandaría un ejercicio que permita identificar aquellas personas que no son parte del SPC pero que sus actividades son relevantes en la toma de decisiones respecto a las empresas.

38 Op Cit., *The Fifth PH-EITI Report FY 2017, Forging New Frontiers*, p. 164.

VII. Nivel de detalle de la información que será pública

La información que deberá contener el informe de los países implementadores de EITI sobre BR y PPE debe ser discutida y acordada en sus propios grupos multiactor. Sin embargo, esa información debe estar acorde con los aspectos que el propio Estándar establece como obligatorios, entre los que se encuentran:

1. **Identidad del BR o PPE.** Esta información debe incluir invariablemente el nombre del beneficiario real, la nacionalidad y el país de residencia. Además, el Estándar recomienda divulgar el número de identificación nacional, la fecha de nacimiento, la dirección de servicio o de residencia y los medios de contacto.
2. **Nivel de propiedad.** Se deberá establecer el umbral mínimo de acciones que una persona posee de una empresa determinada para que sea divulgado.
3. **Forma en la que se ejerce la propiedad y el control.** Se establecerá el tipo de relación que tiene el BR con la empresa.³⁹

Cualquier registro o plataforma que omita alguno de los aspectos considerados obligatorios podría llevar a que la validación de progreso por parte del Consejo Internacional EITI sea negativa. Es importante señalar que, de acuerdo con el Estándar, el registro sobre BR que sea publicado será sometido a una evaluación como parte del proceso de validación del Informe País de México y el cual podrá obtener las siguientes calificaciones: **destacable** cuando los requerimientos solicitados se cumplan y la divulgación sea efectiva y sistemática, **satisfactoria** cuando los criterios se cumplan y se demuestre la eficacia del registro, **significativa** cuando los elementos iniciales se cumplan y se implementen esfuerzos para promover la divulgación, **inadecuada** cuando elementos significativos no se cumplan y **sin progreso** cuando no se haya implementado ningún criterio inicial.⁴⁰

En la siguiente tabla puede observarse un comparativo de la información que los grupos multiactor de Indonesia, Filipinas, Mongolia y Reino Unido han decidido divulgar. En algunos casos, los datos que hacen referencia a los vínculos familiares se trata de información que es obligatoriamente requerida, pero en otros casos permanece con carácter confidencial. Lo que permite a la autoridad encargada recopilarla y mantener control sobre ella, pero sin divulgarla. Por tanto, es altamente recomendable que la plataforma mediante la cual se recopile la información por parte de las autoridades de gobierno sea lo más extensa posible, aunque se determine por parte del GTT la confidencialidad de algunos de ellos.

39 Estándar EITI 2019, 9 julio 2019, disponible en:

<https://eiti.org/sites/default/files/documents/eitistandard2019a4en.pdf>.

40 EITI, *Assessing implementation of EITI's beneficial ownership requirement*, Oslo, Noruega, disponible en:

https://eiti.org/sites/default/files/documents/assessing_implementation_of_eitis_beneficial_ownership_requirement.pdf.

Tabla 4: Información sobre BR que se divulga por país

Indonesia	Filipinas	Mongolia	Reino Unido
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre completo • Documento de identidad (pasaporte, licencia de manejo) • Fecha de nacimiento • Ciudadanía • Domicilio • Cédula fiscal • Relación entre el beneficiario real y la corporación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre completo • Nacionalidad • País de residencia • Porcentaje de propiedad • Cédula fiscal • Fecha de nacimiento • Ciudadanía • Domicilio de negocio • Datos de contacto de negocio • Estatus civil • Nombre de esposa (o), pareja • Nombre de hijas (os) • Status laboral • Ingreso anual • Afiliación • Antecedentes penales relacionado con evasión fiscal, lavado de dinero y/o corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre completo • Nacionalidad • Número de registro • Fecha de nacimiento • Ciudadanía o ciudadanías • País de residencia • Si se trata de una PPE • Si ocupa puestos de dirección en la empresa • Domicilio del empleador • Porcentaje de propiedad • Si actúa de facto como abogado para el ejercicio de derechos a nombre de otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre • Fecha de nacimiento • Nacionalidad • País de residencia • Dirección para comunicaciones • Dirección de residencia (no hay acceso público a este dato) • Fecha que se volvió BR de la empresa • Fecha que entró en el registro de la empresa • Cuáles son las condiciones de control.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes país EITI.

VIII. Protección de datos personales

Uno de los temas que presentan mayores obstáculos para la divulgación de información sobre BR, y el cual ha sido recurrente en las discusiones de algunos países que participan en EITI, tiene que ver con la protección de los datos personales. A nivel internacional existe un marco de protección de datos personales por parte de los Estados para salvaguardar la privacidad de las personas. En el caso de México es la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPSSO) la que establece las condiciones con que se garantiza la privacidad de las personas y vela para que terceras no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.⁴¹

Teniendo en cuenta este marco de referencia, la divulgación de BR es un ejercicio que se basa en la necesidad de obtener y publicar información de índole personal con el objeto de fortalecer la transparencia y, con ello, que el Estado cuente con los recursos que le permitan actuar de manera eficaz ante posibles actos ilícitos mediante la utilización de vehículos jurídicos como las empresas, fundaciones, fideicomisos, entre otros. En ese sentido, es pertinente cuestionarse sobre la compatibilidad entre la divulgación de BR y la protección de los datos personales.

Iniciativas como *Open Ownership* han señalado que existen distintos aspectos que deben ser tomados en cuenta para analizar la pertinencia de un registro de BR. En primer lugar, reconoce que el derecho a la protección de los datos personales no es un derecho absoluto, toda vez que puede ser restringido y limitado por los Estados en situaciones y bajo criterios específicos. En México, la LGPDPSO establece limitaciones al derecho a la protección de datos personales cuando existen razones de seguridad o el objeto es proteger los derechos de terceras personas.⁴² Incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido criterios particulares para determinar hasta qué punto la transparencia subsiste por encima de la protección de datos personales, para lo cual ha señalado que debe someterse a un test de interés público.⁴³

Cuando la SCJN habla sobre el test de interés público, lo que busca es llevar a cabo un ejercicio de ponderación entre el derecho a la transparencia y la protección de datos personales. Esto es consistente con el otro aspecto al que se refiere *Open Ownership* sobre la legitimidad detrás de la publicación de un registro de BR. Así, la utilización de la información personal se justificaría si se puede demostrar que es necesaria para cumplir con un objetivo de interés público.⁴⁴ En este caso, los datos personales que forman parte del registro de BR no sólo son

41 Artículo 6 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPSO.pdf.

42 La única información que deberá ser confidencial en todo momento es aquella cuya divulgación podría derivar en discriminación por develar condiciones de desigualdad o vulnerabilidad (por ejemplo; la religión, discapacidad, enfermedades, entre otros).

43 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 699/2011, Constitucionalidad del Secreto Fiscal, disponible en: www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=132394&SeguimientoID=472.

44 Open Ownership, The B Team, Engine Room, mayo 2019, *Data Protection and Privacy in Beneficial Ownership*

necesarios sino que son la base que lo sustenta. En muchos casos y mediante distintas iniciativas se ha mostrado que tales registros son una forma eficiente y efectiva para que las autoridades pueden acceder a esa información de forma inmediata y cuyo impacto es de interés público.

En países como Indonesia, donde está regulada, tanto la protección de los datos personales, como la apertura de información de Beneficiarios Reales, ésta se hace de manera obligatoria y su incumplimiento prevé una serie de sanciones. Sin embargo, en tanto en México no exista un marco regulatorio que obligue la divulgación de los BR, se deberá recurrir a su carácter voluntario. Bajo esquemas en los que no está regulada la divulgación, las empresas difunden voluntariamente la información de los BR sobre la base del consentimiento del sujeto o la obligación contractual que debe ser vigilada para no abrir información innecesaria para cumplir con el propósito principal.⁴⁵

Adicionalmente, el registro de BR representa un mecanismo de transparencia que impacta directamente en el derecho a la información de las personas, el cual toma mayor relevancia al tratarse de información vinculada con las actividades extractivas que generan impactos directos en los derechos fundamentales de las comunidades. En ese sentido, y visto desde el enfoque de derechos humanos que el GMN se comprometió promover y respetar, resulta factible traer a cuenta el principio de máxima publicidad que indica que se buscará que la información sea pública siempre que no se atente contra el interés público.⁴⁶

Finalmente, en el caso de México, debido a la falta de una ley que haga obligatoria la divulgación de un registro de BR, se deberá cumplir con el requisito 2.5 de manera voluntaria, tal como se han comprometido las partes en su Declaración de Principios. Además, dentro de las acciones que se deberán realizar al seno del GTT4 será importante plantear, a mediano plazo, la necesidad de un marco jurídico que nos permita transitar de un esquema voluntario a uno obligatorio.

Disclosure, p. 23.

45 *Ibíd.*, p. 14.

46 Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf.

IX. Métodos de recolección de información

El método de recolección de información también debe ser acordado por el GMN. Diferentes países miembros de EITI han propuesto distintas soluciones con respecto a la recolección de información. Sin embargo, es importante destacar que el requisito 2.5(a) del Estándar dice, “se recomienda que los países implementadores mantengan un registro accesible al público de los beneficiarios reales [...]”.

Indonesia ha establecido por ley las formas de recolección de información:⁴⁷

- La corporación debe recopilar información sobre BR en el momento de la solicitud del establecimiento, registro, aprobación y licenciamiento del negocio. Las empresas que hayan obtenido licencias o estén en el proceso de obtención de licencias deberán cumplir con el principio de reconocimiento del BR a más tardar un año después de la promulgación de la ley.
- Las corporaciones están obligadas a identificar el BR no sólo de documentos legales, sino también de otros recursos de información como instituciones privadas que acepten la colocación o transferencia de fondos para la compra de acciones, declaraciones de miembros del consejo, de directores, comisarios y demás documentos u otras partes que indican que el individuo es el BR.

En Filipinas, se ha recomendado que se haga un registro separado de la plataforma de contratos que existe y que se integre la información de BR a ese portal. Como experimento, la recolección de la información se ha hecho a través de una herramienta en línea para el reporte EITI Filipinas de extractivas (ORE, por sus siglas en inglés). Además, existe la recomendación dirigida a EITI Filipinas sugiriendo que la autoridad encargada de Minas y Geociencias integre la apertura de BR como un requisito con el que deben cumplir las empresas para poder adquirir permisos de exploración.

En el RU, se creó un registro público de BR que se llama el registro de Personas con Control Importante (PSC). Este registro se estableció en junio del 2016⁴⁸ y es parte del registro de empresas británicas, *Companies House Register*. Todas las empresas deben publicar la información de sus BR a través de *Companies House*.

Consideramos que la manera más adecuada de recolectar la información sobre BR es a través de un registro central público, parecido al del RU y de acuerdo con la recomendación contenida en el requisito 2.5(a) del Estándar. Los lineamientos indonesios, en cuanto a la identificación de BR, también nos parecen un punto de referencia útil para la alimentación de un registro.

Es importante identificar claramente la persona (moral y/o física) responsable por la información publicada a través del registro para asegurar la fiabilidad de dicha información. Tanto los BR como las compañías deberían ser responsables por la información que publican. Más allá de esto, el requisito 2.5(e) del Estándar sugiere “exigir a las compañías que confirmen el formulario de declaración sobre beneficiarios reales mediante la firma de un miembro del

47 Decreto Presidencial 13/2018.

48 RU, 2015, Small Business, Entrepreneurship and Employment Act.

equipo de gerencia superior o un asesor legal superior". De esta manera, la responsabilidad corporativa caería no sólo en la empresa, sino también en personas físicas dentro de la misma.

También nos parece interesante la recomendación a EITI Filipinas para incluir apertura de BR como un requisito para obtener un permiso de exploración como algo que podría ser replicado en México. Actualmente, la legislación mexicana no contiene tal requisito ni para los contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos ni para las concesiones mineras, por lo tanto, esto implicaría un cambio legislativo.

Es importante identificar la autoridad nacional responsable de recabar la información. En México, la UIF de la SHCP, junto con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), son los órganos con las capacidades y recursos necesarios para investigar y generar información suficiente sobre los BR y los movimientos financieros entre empresas y agentes financieros internacionales. La SHCP puede aglutinar la información y concentrarla, junto con la ASF. Aunque las dos autoridades puedan trabajar en conjunto para alimentar el registro de BR, en la medida de lo posible, una sola autoridad debería tener la responsabilidad final para el registro y de su publicación.

X. Metodología para corroborar la información

Para la implementación de un registro central en México es importante aprender de las experiencias del RU. El principal fallo del registro británico ha sido la falta de validación de la información, lo que ha impedido el alcance de los objetivos del mismo: aumentar la transparencia con respecto al control sobre una empresa, que los inversionistas tengan más información y prevenir el lavado del dinero.⁴⁹

Global Witness ha identificado la falta de verificación de la información como uno de los principales problemas en cuanto a la implementación del registro. En general, se acepta que la información que se publica es correcta. No hay una revisión por parte del Estado, así que a las empresas les resulta sencillo mentir. Fácilmente puedes poner el nombre de una sociedad anónima o un nombre falso. Además, hay numerosas empresas que demuestran actividades sospechosas, incluso cientos de miles de empresas que pueden no publicar información a través de vacíos legales, pero no se ha investigado a estas empresas.⁵⁰

México puede aprender de las dificultades experimentadas por el RU para asegurar la validación de la información así como la verificación de la autenticidad de los documentos probatorios de la identidad de las personas físicas y/o morales que se definan como BR (p.ej. Identificadores Únicos). México debe diseñar e implementar mecanismos de monitoreo de información de perfiles de empresas y beneficiarios, de transacciones por empresa y por beneficiario, haciendo énfasis en aquellos beneficiarios catalogados como PPE o de alto riesgo. Entre otras cosas, México debería adoptar la sugerencia contenida en el requisito 2.5(e) del Estándar que las compañías envíen documentación de respaldo para corroborar la exactitud de la información.

Es necesario dotar de mayores atribuciones a las autoridades capaces de facilitar la implementación del registro. A través de mayores poderes de investigación, lograr que la UIF de la SHCP pueda no sólo contribuir con investigaciones de otras agencias del poder judicial, sino que también pueda revisar e investigar la información subida al registro de BR y generar alertas de movimientos financieros atípicos y/o de la opacidad fiscal de cualquier empresa.

Para la implementación efectiva de un registro de BR en México es fundamental la existencia y aplicación de sanciones, cuando el control de la información publicada demuestra que una persona o compañía no ha cumplido con sus obligaciones de divulgación de información. De hecho, otro de los principales fallos del registro británico ha sido la falta de iniciativas para sancionar a empresas y/o individuos que no cumplen.⁵¹ Esto, a pesar de que es un delito penal en el RU entregar información falsa al registro de PSC, punible con la privación de libertad o una multa. En Indonesia, por ejemplo, las empresas que no cumplen con los requisitos

49 RU, *Summary guide for companies - register of people with significant control*, disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621568/170622_NON-STAT_Summary_Guidance_4MLD_Final.pdf.

50 Global Witness, 6 mayo 2019, *Getting the UK's House in Order*, disponible en: www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/getting-uks-house-order/.

51 *Ibíd.*

y sus obligaciones respecto a los BR pueden ser sancionadas “bajo la legislación y regulación vigente”.⁵²

En el caso de México, se deben desarrollar e implementar sanciones específicas en caso de incumplimiento de los requisitos sobre BR, para que tanto las empresas como las personas físicas estén conscientes de ellas. Las personas que no cumplan con sus obligaciones deben ser juzgadas para así disuadir las posibles violaciones. Esto va a ser un gran reto en un país plagado por la impunidad, en particular porque, a menudo, no se les exige a las grandes empresas rendir cuentas por sus acciones. Se trata de tener instituciones fuertes e independientes, lo cual no se da por hecho en México. Sin embargo, como se mencionó arriba, se necesitará dotar de mayores poderes de investigación a la UIF y la SChP, las cuales luego tendrán que colaborar con la ASF que, por su naturaleza, cuenta con las características institucionales y operativas para asumir la autoridad de comunicar las sanciones y las penalizaciones ante las instancias judiciales.

XI. Construcción de capacidades

Es esencial que los esfuerzos de implementación del Estándar EITI con respecto a BR incluyan capacitaciones de las diferentes partes interesadas para asegurar la difusión de buenas prácticas y el intercambio de experiencias y para apoyar a empresas en la apertura de información y la elaboración de informes sobre BR. México debe desarrollar estas capacitaciones en conjunto con los grupos multiactor de otros países, el secretariado nacional del EITI, sociedad civil, industria, empresas de titularidad estatal y organismos nacionales de auditoría.⁵³

52 Decreto Presidencial 13/2018.

53 EITI, 2017, *Informe de progreso 2017: Acabar con el anonimato empresarial – la clave para la lucha contra la corrupción* (Fortalecimiento de capacidades), disponible en: <https://eiti.org/es/informe-progreso-2017/fortalecimiento-capacidades>.

XII. Recomendaciones para la divulgación de BR

1. Se recomienda promover todos los espacios necesarios de participación para generar las iniciativas que permitan avanzar en una legislación que regule de manera amplia la divulgación de BR. Lo anterior no deberá ser un obstáculo para divulgar un registro de BR bajo un esquema voluntario con base en el compromiso adquirido frente al Estándar EITI.
2. Se deberá promover la inclusión en los GTT de aquellas entidades que por su naturaleza están vinculadas con el tema de BR y PPE, tales como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).
3. Es recomendable definir un BR como aquella persona física o natural quien, directa o indirectamente y en última instancia, posee, influencia, controla y/o se beneficia de al menos el 5% de un activo mediante un vehículo corporativo o sociedad mercantil o fideicomiso, o que tiene el poder directo o indirecto para instalar o remover a la mayoría de miembros del consejo directivo de la empresa.
4. Se recomienda la creación un registro central público de BR, accesible en línea, gratuito y con datos abiertos y actualizados.
5. Se recomienda que las PPE sean plenamente identificadas a través de un registro accesible en línea y se incluya una referencia explícita a ellas dentro de la definición de BR que acuerde el GTT 4.
6. Se recomienda tomar en cuenta tanto el nivel jerárquico como las responsabilidades que tienen designadas las PPE.
7. Se recomienda asegurar los mecanismos de validación de la información así como la verificación de la autenticidad de los documentos probatorios de la identidad de las personas físicas y/o morales que se definan como BR (p.ej. Con Identificadores Únicos).
8. Se recomienda que la información que se divulgue cumpla con todos los elementos que establece el Estándar, no sólo como una forma de obtener una validación positiva sino para contar con un registro eficiente y eficaz que cumpla con el objetivo de poner fin a la corrupción y la evasión fiscal.
9. Idealmente, se deberán promover capacitaciones de las diferentes partes interesadas para asegurar la difusión de buenas prácticas y el intercambio de experiencias que permitan apoyar a las empresas en la apertura de información y la elaboración de informes sobre BR, con base en las mejores prácticas internacionales.

XIII. Referencias

- Badaruddin, Kiagus Ahmad, Komisi Pemberantasan Korupsi, 4-5 diciembre 2018, *Policy and Procedure of Transparency of Beneficial Owner in Indonesia*, disponible en: www.kpk.go.id/images/Integrito/2018/MateriHAKORDIA2018/Policy-and-Procedure-of-Transparency-of-Beneficial-Owner-in-Indonesia---Kiagus-Ahmad-Badaruddin.pdf.
- Boediwardhana Wahyoe, 13 mayo 2018, "Another bomb explosion reported in Sidoarjo, East Java", *The Jakarta Post*, disponible en www.thejakartapost.com/news/2018/05/13/breaking-another-bomb-explosion-reported-in-sidoarjo-east-java.html.
- Companies House, 13 abril 2016, *The new 'people with significant control' register*, disponible en: <https://companieshouse.blog.gov.uk/2016/04/13/the-new-people-with-significant-control-register>.
- Consortium of Hart Nurse Ltd and Ulaanbaatar Audit Corporation LLC, 2017, *Mongolia 12vo Reporte EITI 2017*, disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/english_mongolia_2017_eiti_report.pdf.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf.
- Decreto Presidencial 13/2018, *Aplicación del principio de conocimiento de los beneficiarios reales para prevenir y erradicar los delitos del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo*, disponible en: www.openownership.org/uploads/oo-data-protection-and-privacy.pdf.
- Diario Oficial de la Federación, 24 febrero 2017, *RESOLUCIÓN que reforma, adiciona y deroga diversas de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito*.
- EITI, *Assessing implementation of EITI's beneficial ownership requirement*, Oslo, Noruega, disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/assessing_implementation_of_eitis_beneficial_ownership_requirement.pdf.
- 2017, *Forging new frontiers, The Fifth PH-EITI Report FY 2017*, disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/philippines_2017_eiti_report_-_fy_2017.pdf.
- 2017, *Informe de progreso 2017, Fortalecimiento de capacidades*, disponible en: <https://eiti.org/es/informe-progreso-2017/fortalecimiento-capacidades>
- 9 de julio 2019, *El Estándar EITI 2019*, disponible en: <https://eiti.org/sites/default/files/documents/eitistandard2019a4en.pdf>.
- EITI RU, Grupo Multiactor, abril 2018, *UK EITI Report for 2016*, disponible en: <https://eiti.org/sites/default/files/documents/uk-eiti-payments-report-2016.pdf>.
- EY México, diciembre 2019, *Mexico EITI Informe Final 2016*, disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/informe_final_eiti_-_mexico.pdf.
- GAFI, octubre 2014, *Transparency and Beneficial Ownership*, disponible en: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf.
- Global Witness, marzo 2015, *Assessment of EITI Beneficial Ownership Pilots*
- 22 noviembre 2016, *What does the UK beneficial ownership data show us?*, disponible en:

www.globalwitness.org/es/blog/what-does-uk-beneficial-ownership-data-show-us/.

6 mayo 2019, *Getting the UK's House in Order*, disponible en: www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/getting-uks-house-order/.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPSO.pdf.

Ministerio Coordinador sobre asuntos económicos de la República de Indonesia, 2016, *Informe EITI Indonesia 2016, Vol. 2*, disponible en: <https://eiti.org/sites/default/files/documents/vol.2-contextual-report-web.pdf>.

Ministerio Coordinador sobre asuntos económicos de la República de Indonesia, 2018, *Informe EITI Indonesia 2016, anexo 4*, disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/vol.4-attachment-of-reconciliation-report-web_1_1.pdf.

National Crime Agency, 17 mayo 2019, *National Economic Crime Centre leads push to identify money laundering activity*, disponible en: <https://nationalcrimeagency.gov.uk/news/national-economic-crime-centre-leads-push-to-identify-money-laundering-activity>.

Open Ownership, The B Team, Engine Room, mayo 2019, *Data Protection and Privacy in Beneficial Ownership Disclosure*, disponible en: www.openownership.org/uploads/oo-data-protection-and-privacy.pdf.

Patajo-Kapunan, Lorna, 12 agosto 2019, *Beneficial Owner*, Legally Speaking, Business Mirror, disponible en: <https://businessmirror.com.ph/2019/08/12/beneficial-owner>.

PODER, 2018, *Beneficiarios Reales en México*, disponible en: www.colaboratorio.org/wp-content/uploads/2018/06/beneficiariosrealesPODER.pdf.

Presidencia de la República, 1 mayo 2019, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/05/01/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024>.

RU, 2015, *Small Business, Enterprise and Employment Act*, disponible en: www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/contents/enacted.

Summary guide for companies – register of people with significant control, disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621568/170622_NON-STAT_Summary_Guidance_4MLD_Final.pdf.

Russell-Prywata, Louise y Lord, Jack, febrero 2019, *Implementing Beneficial Ownership Transparency in the Kyrgyz Republic Extractives Sector: Findings and Recommendations*, disponible en: www.openownership.org/uploads/opo-kyrgyz-republic-scoping-report.pdf.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 27 mayo 2019, *Congela UIF cuentas que presuntamente son derivadas de actos de corrupción*, Comunicado 009.

Securities and Exchange Commission, series of 2019, julio 27 2019, disponible en: <http://www.sec.gov/ph/wp-content/uploads/2019/10/2019MCNo15.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo en Revisión 699/2011, Constitucionalidad del Secreto Fiscal*, disponible en: <https://franco.scjn.gob.mx/votos/amparo-en-revision-6992011>.

TATF-GAFI, junio 2013, *Politically Exposed Persons (recommendations 12 – 22)*, disponible en: www.fatf-

gafi.orgmedia/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf.

Tempo.co, *Jelak Korupsi Global dari Panama*, Intermezo, disponible en:
<https://investigasi.tempo.co/panama>.

Transparencia Internacional, 2018, *Índice de Percepción sobre la Corrupción 2018*, disponible en:
www.transparency.org/cpi2018#downloads.

