

## **EITI México**

### **Hoja de ruta para la divulgación de beneficiarios reales**

#### **Introducción**

A partir de la adopción de nuevos requisitos en el estándar EITI 2016 que establecen la obligación de divulgar información sobre beneficiarios reales (BR) a más tardar en enero de 2020, los países implementadores deben publicar una hoja de ruta para cumplir con este requisito. Esta hoja de ruta debe establecer la forma en que se atienden las brechas con respecto de las mejores prácticas internacionales, las barreras que impiden llegar a esas mejores prácticas, y un plan de trabajo con metas, responsables y fuentes de financiamiento para la implementación de la hoja de ruta.

Por lo anterior, México requiere presentar una hoja de ruta para la divulgación de BR como parte de la documentación necesaria para solicitar su adhesión a la iniciativa.

Con base en las recomendaciones del Secretariado Internacional EITI, en este documento se desarrollan los requisitos que demanda el Estándar y se da una visión sobre el estatus de México al respecto. También se proponen las líneas de acción a seguir en la hoja de ruta, en particular lo que se refiere a tiempos, acciones y responsables.

#### **Marco legal**

Existen varios instrumentos que regulan la protección, acceso y divulgación de información relacionada con los beneficiarios reales y de las personas políticamente expuestas. Éstos son de carácter nacional e internacional. México es signatario de tratados a nivel mundial, continental y bilateral en la materia.

A nivel internacional, México es signatario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); el Grupo de Trabajo Anticorrupción de la OCDE; el Grupo de Acción Financiera contra el blanqueo de capitales (GAFI), y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En México, el término que se utiliza en la legislación nacional para beneficiario real es el de “beneficiario controlador”. La definición de qué constituye un beneficiario controlador está en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

La Ley del Mercado de Valores establece qué tipo de información deben dar a conocer las sociedades a las autoridades, así como los supuestos para la divulgación de dicha información.

Las disposiciones generales de carácter administrativo de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas y de Seguros también define qué constituye a un “propietario real”, 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.

El término Propietario Real también comprende a las personas que ejerzan el Control sobre una persona moral, así como, en su caso, a las personas que puedan instruir o determinar, para beneficio económico propio, los actos susceptibles de realizarse a través de fideicomisos, mandatos o comisiones;” (Capítulo 1, segunda, inciso XXI).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5260269&fecha=19/07/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5260269&fecha=19/07/2012)

## 1. ¿Cómo ayuda la divulgación de información de los beneficiarios reales a la agenda nacional en materia de combate a la corrupción y en favor de la transparencia y la rendición de cuentas?

México es uno de los 70 países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto, firmada en 2011, de la cual ocupó la presidencia en 2015. En el marco de dicha Alianza, el compromiso 26 del plan de acción de México 2013-2015 está la adhesión a EITI.

En paralelo, el Estado mexicano ha venido realizando esfuerzos en materia de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, que se concretaron con la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción. Dicho sistema trae consigo una serie de medidas que fortalecen la colaboración entre distintas instancias gubernamentales, así como la participación activa de la sociedad civil.

Asimismo, México ha firmado múltiples acuerdos internacionales en materia de transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción. Nuestro país forma parte de la Convención de Asistencia Mutua en materia Administrativa y de Asuntos Impositivos de la 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 de América, así como con la Unión Europea y países de América Latina, además de acuerdos regionales e internacionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

Adicionalmente, México es parte del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales (GAFI), que tiene entre sus lineamientos la identificación y la necesidad de tener información de BR y estableció compromisos relacionados con el desarrollo de registros de BR en la Cumbre Anticorrupción de Londres 2016.

## 2. Identificar el marco institucional para la divulgación de información de los beneficiarios reales.

En México no existe un marco institucional específico para la recolección y, en su caso, divulgación de la información de BR. Existe, sin embargo, una serie de requisitos legales que mandatan a diversas dependencias de gobierno al registro de información sobre BR, aunque con distintos criterios, además de que la información se encuentra en diversas plataformas que no necesariamente son públicas.

El estándar EITI establece como requisito, para enero de 2020, divulgar o tener un registro público de BR, incluyendo datos sobre el domicilio y el documento nacional de identidad, entre otros. En México, la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de sujetos obligados restringe algunos aspectos en la divulgación de información personal de los BR.

Algunos de los ejemplos de instancias o legislaciones que solicitan información de los BR en México son:

- i. **La Ley del Mercado de Valores:** Establece varios requisitos de divulgación de información de las personas, físicas o morales, que ejercen el control de una sociedad. De acuerdo con las reglas del Registro Nacional de Valores, las empresas deben informar la denominación de su sociedad, el domicilio social y la oficina principal, el importe del capital social, el nombre de su director general y de todos los miembros del Consejo de Administración.
- ii. **El Registro Público de Comercio:** Da publicidad a los actos mercantiles. Guarda información de todos los actos mercantiles realizados por una sociedad mercantil o comerciante y vela por la protección de datos personales relacionados con los miembros de las sociedades mercantiles.

En lo que respecta a las actividades extractivas, algunas de las instancias que solicitan información de BR son:

- iii. **El Registro Público de Minería.** Con base en la Ley Minera, el Registro Público de Minería mantiene un catálogo con información de los concesionarios.
- iv. **La Comisión Nacional de Hidrocarburos y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.** La CNH y el FMP solicitan y publican información de los participantes en las distintas rondas de licitación, así como de los contratos otorgados.

En todo caso, no existen criterios unificados para el registro y la publicidad de la información de los BR. En el sector extractivo tampoco existe un criterio único. El Grupo Multipartícipe Nacional (GMN) tendrá la responsabilidad de definir un estándar sobre la información de los BR, así como el nivel de detalle al que llegará, de conformidad con la normatividad nacional aplicable. Para la definición de este estándar mínimo se estima que en su momento se requerirá contar con la participación de la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía, el Sistema de Administración Tributaria y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como a la Auditoría Superior de la Federación y al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros.

### **3. Identificar la terminología para beneficiarios reales que empleará México en su reporte EITI**

Considerando el marco normativo vigente, se estima que la definición de “beneficiario controlador” contemplada en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita puede ser un punto de partida sólido para identificar a los BR, ya que en ella se define como “beneficiario controlador” a cualquier persona 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 las personas por cuenta de quienes celebra alguno de ellos.

Se entiende que una persona o grupo de personas controla a una persona moral cuando, a través de la titularidad de valores, por contrato o de cualquier otro acto, puede:

- i) Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes;
- ii) Mantener la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer 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.

Esa definición puede servir de base para los trabajos que EITI México quiera realizar en materia de BR. Es necesario que el GMN acuerde el término que utilizará para referirse a los beneficiarios reales/controladores, etc., para el proceso EITI México.

El marco normativo nacional relacionado con el acceso a la información y la protección de datos personales también sienta las bases de lo que puede ser público y lo que debe quedar bajo el control exclusivo de las autoridades y lo que es considerado información privada de los particulares.

### **4. Reportar las obligaciones para las Personas Políticamente Expuestas (PPE)**

La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita establece también la obligación de avisar a la autoridad operaciones de PPE. En la plataforma [www.gob.mx](http://www.gob.mx) se encuentra publicado un listado de los distintos servidores públicos que se considerarían personas políticamente expuestas.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://www.gob.mx/shcp/documentos/uif-marco-juridico-personas-politicamente-expuestas-nacionales>  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46540/Personas\\_Politicamente\\_Expuestas\\_Nacionales.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46540/Personas_Politicamente_Expuestas_Nacionales.pdf)  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)

Por otra parte, la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción ha traído consigo una modificación importante en materia de divulgación de información por parte de los servidores públicos. Con este nuevo Sistema, los servidores públicos están obligados a reportar a la autoridad su declaración de intereses, patrimonial y de impuestos, entre otras obligaciones. De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución<sup>3</sup>.

## **5. Definir el nivel de detalle que deberá ser público**

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece los límites de la información privada que, por su naturaleza, no podrá ser divulgada o de acceso general al público.

De acuerdo con la Ley General de Transparencia, “toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona [...] sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos dispuestos” por la ley misma.

La Ley General de Transparencia también establece que será confidencial la información que

“Contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales”.

La Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de sujetos obligados establece que los datos personales son “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información”.<sup>4</sup>

No hay, sin embargo, un marco legal que establezca con claridad hasta dónde puede llegar el nivel de información sobre BR (porcentaje de acciones, por ejemplo) que se debe solicitar por parte de las autoridades. Tampoco se establecen criterios para la divulgación de información sobre BR. En ese sentido, el GMN tendrá la responsabilidad de establecer esos parámetros y de acordar con las distintas instancias de gobierno y de industria la forma en que esa información se hará pública y disponible a la sociedad en general, de conformidad con la normatividad nacional aplicable.

---

<sup>3</sup>[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145712/2016\\_07\\_18\\_VES\\_Decreto\\_por\\_el\\_que\\_se\\_expiden\\_la\\_LGSNA\\_la\\_LGRA\\_y\\_la\\_LOTFJA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145712/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_expiden_la_LGSNA_la_LGRA_y_la_LOTFJA.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017)

## **6. Definir los métodos de recolección de información.**

El GMN podrá proponer y adoptar, una vez que cuente con el término acordado de BR y el nivel de detalle, si mantiene los mecanismos actuales de recopilación y reporte de la información, o si decide adoptar alternativas adicionales que acopien información de carácter obligatorio y voluntario por parte de las empresas, de conformidad con la normatividad nacional aplicable.

El Informe EITI puede ser una oportunidad para incrementar la información de los BR con el acuerdo de las empresas del sector extractivo.

## **7. Cómo desarrollar una metodología para corroborar la veracidad de la información, la oportunidad y la accesibilidad de la misma.**

El GMN deberá buscar establecer los mecanismos de colaboración con las instituciones gubernamentales que en el ámbito de sus atribuciones y de conformidad con el marco normativo aplicable tienen la información que permitiría contar con un registro de beneficiarios reales, para satisfacer el requisito del estándar.

La oportunidad de la información deberá ir de la mano con la posibilidad de hacerla accesible para toda la sociedad. En ese sentido, el GMN deberá actualizar la información no sólo mediante acuerdos con las autoridades que la recopilan, sino también con las empresas que pudieran decidir entregar información de forma voluntaria.

## **8. Construcción de capacidades donde sea necesario**

A la fecha el GMN, con el apoyo de la Embajada Británica en México (EB), el Fondo Conjunto México Alemania (FCMA), y la Agencia para la Cooperación al Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) han llevado a cabo talleres y seminarios relacionados con experiencias internacionales y nacionales con respecto al registro de BR.

Este esfuerzo de construcción de capacidades debe continuar con la organización de talleres y actividades específicos a los temas de EITI México, a fin de fortalecer la coordinación y colaboración entre las distintas entidades que recopilan información de los BR.

EITI México podría contribuir a la interoperabilidad de las plataformas existentes con información relacionada con BR. Asimismo, EITI México podría realizar, de la mano de la Secretaría de Economía, talleres y actividades que faciliten el acceso automático y oportuno a la información del Registro Público de Minería, que complementen los avances que se han tenido en materia de hidrocarburos.

## **9. Necesidades de asistencia técnica y financiera**

En la hoja de ruta, el GMN debe identificar las fuentes de financiamiento nacional y extranjera, así como la asistencia técnica necesarias para su implementación.

Fuentes de financiamiento:

- Gobierno federal. Gasto operativo y de administración del gobierno para:
  - La representación de los miembros del GI (SHCP, SE, SENER) ante el GMN; y
  - El ejercicio de las funciones del Secretaría Técnica.
- Organizaciones empresariales. Gastos operativos y de administración para la representación de miembros del GMN
- Organizaciones de la Sociedad Civil. Gastos operativos y de administración para la representación de miembros del GMN
- FCMA. Está financiado con recursos de AMEXCID y GIZ; contribuyen al proceso EITI México a través del proyecto “Apoyo a la transparencia y rendición de cuentas de las Industrias Extractivas”.

- Embajada Británica en México. Se llevan a cabo las gestiones necesarias para obtener recursos del Fondo de Prosperidad del Gobierno Británico para la implementación de la hoja de ruta.

#### **10. Hoja de ruta (siguiente página)**

En la siguiente página se establece la hoja de ruta para la divulgación, a más tardar en enero de 2020, de información sobre beneficiarios reales, tal como lo indica el requisito 2.5 del Estándar. Esta hoja de ruta estará sujeta a revisión por parte de la nueva administración, que iniciará a partir de diciembre de 2018.

**EITI MÉXICO**  
**HOJA DE RUTA PARA LA DIVULGACIÓN DE BENEFICIARIOS REALES**

TEMA	OBJETIVO	ACTIVIDADES	RESULTADOS	RESPONSABLE	FECHAS	FINANCIAMIENTO
<b>Alineación del registro de BR con las prioridades nacionales en combate a la corrupción y en transparencia y la rendición de cuentas</b>	Incorporar en las prioridades nacionales las prácticas de difusión de información sobre BR en las IE	Mapeo de actores relacionados con el tema de beneficiarios reales	Identificación y contacto de los actores relevantes del gobierno para el registro de BR	ST	2º y 3º T 2017	FCMA EB
		Realizar foros de difusión y discusión de la importancia de reportar información de BR con ejemplos internacionales y nacionales.	Conocimiento de las mejores prácticas internacionales y nacionales en el tema de registro de BR.	GMN	2º y 3º T 2017	FCMA EB
<b>Marco institucional para la divulgación de información de los BR</b>	Identificar el marco legal e institucional que regula los registros sobre BR en México y las oportunidades de fortalecimiento para la divulgación de información de BR	Con base en la información existente y trabajos previos, hacer un diagnóstico del estatus de la divulgación en México de la información de BR, los obstáculos y oportunidades para reforzarlo.	Identificación de las oportunidades y retos de la divulgación de BR en México Identificación de obstáculos legales en México.	Consultor externo	4º T 2017	EB
		Foros de sensibilización del tema de BR con actores relevantes, incluyendo al poder legislativo.	Conocimiento por parte de actores clave de las obligaciones de EITI en materia de BR.	GMN	1º y 2º T 2018	EB
<b>Definición de la terminología de BR para la implementación de EITI</b>	Definir conceptos y porcentaje de titularidad para el registro y divulgación de BR en la IE	Un Grupo de Trabajo Técnico del GMN (GTT) propondrá, con base en la información existente, el término que el GMN adoptará (BR, beneficiario controlador u otro) y sus porcentajes de registro y divulgación.	Aprobación del término BR y del porcentaje de titularidad de registro y divulgación.	GTT GMN	1º y 2º T 2018	GI EB
<b>Identificación y obligaciones de las PPE</b>	Contar con un marco claro para la divulgación de información de PPE	Taller de discusión sobre la identificación y registro de PPE y sus obligaciones en el marco de EITI	Definición de PPE y sus obligaciones	ST GMN	1º T 2018	GI EB
		Realizar foros de divulgación de la importancia de dar a conocer información de PPE	Divulgación de las obligaciones de información de las PPE	ST GMN	2º T 2018	EB FCMA
		Reuniones con miembros del SNA para sumar esfuerzos en el proceso EITI	Identificar acciones en materia de divulgación de información y sumar esfuerzos.	ST GMN	2º T 2018	GI
<b>Nivel de detalle de la información que deberá ser pública</b>	Contar con un marco claro para la divulgación de información de BR en el proceso EITI México	Foros de discusión y divulgación sobre el nivel de detalle de información sobre BR a reportar	Conocimiento por parte de actores clave de las obligaciones del nivel de detalle a reportar sobre BR	GMN	3º T 2018	EB
<b>Métodos de recolección de información</b>	Acordar la metodología común de recolección de información sobre BR (interoperabilidad de los sistemas existentes, plataforma nueva u otro)	Discutir en el GMN una metodología de recolección de información para incluir en el reporte EITI	Metodología única de recolección de información	GMN	1º T 2019	EB

<b>Metodología para corroborar la veracidad, la oportunidad y la accesibilidad de la información</b>	Acordar la metodología de verificación de la información	Definir en el GMN mecanismos de verificación de la veracidad de la información e identificar qué fuentes se utilizarían	Metodología única de verificación de la información	ST GMN	1er T 2019	EB
		Construir y mantener mecanismos de colaboración para el registro y divulgación de BR	Protocolos de colaboración para el registro y divulgación de BR	ST GMN	2º T 2019	EB
<b>Construcción de capacidades</b>	Fortalecer las capacidades del GMN y actores relevantes en el tema de BR	Realizar talleres de capacitación a nivel nacional	Fortalecimiento de capacidades del GMN y actores relevantes	ST GMN	Anual a partir de 2018	Por determinar
		Llevar a cabo foros de capacitación y divulgación a nivel subnacional	Divulgación de información sobre BR a nivel subnacional. Construcción de capacidades a nivel subnacional.	ST GMN	Anual a partir de 2018	Por determinar
<b>Divulgación de los BR en las IE</b>	Divulgación del registro de BR en las IE	Establecer los mecanismos para la divulgación e información sobre BR en las IE	Divulgación del registro de BR	ST GMN	A partir del 1er T 2020	Por determinar
	Continuidad de los esfuerzos en materia de BR	Actualización de información y acciones de divulgación	Bases de datos actualizadas	ST GMN	A partir del 1er T 2020	Por determinar

**Acrónimos:**

- BR: Beneficiario Real
- GI: Grupo Intersecretarial del Gobierno Federal (SHCP, SE, SENER)
- GMN: Grupo Multipartícipe Nacional
- GTT: Grupo de Trabajo Técnico
- EB: Embajada Británica en México
- FCMA: Fondo Conjunto México Alemania (GIZ – AMEXCID)
- IE: Industrias extractivas
- PPE: Personas políticamente expuestas
- SNA: Sistema Nacional Anticorrupción
- ST: Secretaría Técnica del proceso EITI México