

DOF: 23/10/2018

ACUERDO mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Identificación y Transparencia del Beneficiario Final en México y aprueba los Principios para la Identificación y Transparencia del Beneficiario Final para el Combate a la Corrupción en México.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, con fundamento en los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 8, 9, fracciones VII y IX, así como 35, fracción II de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y

CONSIDERANDO

Que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción;

Que el Comité Coordinador de dicho Sistema Nacional tiene la facultad de determinar e instrumentar los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

Que con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el Comité Coordinador también tiene la facultad de emitir recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta Ley;

Que de acuerdo con diversos organismos internacionales, incluido el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), la lucha contra la corrupción está íntimamente vinculada con la lucha contra las operaciones con recursos de procedencia ilícita, ya que la corrupción puede ser el delito subyacente al lavado de dinero, es decir, el delito por medio del cual se obtienen los recursos ilícitos que posteriormente se pretendan blanquear, y

Que para prevenir y detectar los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, el GAFI, y otros organismos multilaterales, han insistido en que los países deben adoptar medidas tendientes a evitar el uso de esquemas jurídicos para ocultar la verdadera identidad de los delinquentes, así como el origen y destino de los recursos provenientes de la corrupción y otros ilícitos, ha tenido a bien emitir el siguiente:

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EMITE EL ANÁLISIS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y TRANSPARENCIA DEL BENEFICIARIO FINAL EN MÉXICO Y APRUEBA LOS PRINCIPIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y TRANSPARENCIA DEL BENEFICIARIO FINAL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

PRIMERO. Se emite el Análisis para la Identificación y Transparencia del Beneficiario Final en México para ser considerado por las instancias y autoridades correspondientes como parte de una política anticorrupción integral del Estado mexicano, en los términos del Anexo Único.

SEGUNDO. Se aprueban los siguientes Principios para la Identificación y Transparencia del Beneficiario Final para el Combate a la Corrupción en México:

PRINCIPIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y TRANSPARENCIA DEL BENEFICIARIO FINAL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

1. **PRINCIPIO DE UTILIDAD.** La identificación y transparencia de la figura del beneficiario final es relevante para un combate más eficaz a las faltas administrativas y delitos relacionados con hechos corrupción.
2. **PRINCIPIO DE PRIORIDAD.** Todas las autoridades con atribuciones en la prevención, investigación, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, podrán destinar los recursos a su disposición para la identificación del beneficiario final, conforme a su marco normativo y aprovechando el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, así como la colaboración interinstitucional y con el sector privado.
3. **PRINCIPIO DE IDENTIFICACIÓN.** Toda persona moral o estructura jurídica análoga tiene, al menos, un beneficiario final y, sin importar su naturaleza, su objeto, ni la falta de identificación del mismo, representa un riesgo relacionado con la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, por lo que se invita a todas las autoridades con atribuciones en su prevención, investigación, detección y sanción, a colaborar para identificarlos y supervisarlos con un enfoque basado en riesgos.
4. **PRINCIPIO DE COLABORACIÓN.** Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, podrán coadyuvar con cualquier autoridad que, en el uso de facultades, solicite información relevante de beneficiarios finales para la prevención, investigación, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.
5. **PRINCIPIO DE INTEROPERABILIDAD.** Se sugiere que los entes públicos que tengan bajo su responsabilidad la gestión de bases de datos o información relacionada con compras públicas, registros de personas morales, fideicomisos, y

demás estructuras análogas o cualquier otro repositorio o sistema de información, promuevan la integración en su funcionamiento del uso de tecnologías de la información y comunicación, y valorarán su digitalización e interoperabilidad, a fin de lograr su interconexión para contar con la información real, actualizada y verificable del beneficiario final.

6. **PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN.** Los entes públicos que tengan bajo su responsabilidad la gestión de bases de datos o información relacionada con compras públicas, registros de personas morales, fideicomisos, y demás estructuras análogas, podrán considerar la toma de acciones en conjunto para la implementación de un registro de beneficiarios finales, que contenga información real, actual, verificada y actualizada.
7. **PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.** En el tratamiento y protección de la información relativa al beneficiario final, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, podrán realizar un diagnóstico sobre su publicidad de conformidad con las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.
8. **PRINCIPIO DE VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN.** Las autoridades facultadas para ello procurarán promover las reformas o adecuaciones pertinentes a los cuerpos normativos aplicables a fin de que los sujetos obligados a obtener información sobre los beneficiarios finales, la respalden por documentos, datos e información confiable y, en su caso, verificable.
9. **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD.** Reconociendo que el sistema financiero y las actividades vulnerables tienen un papel relevante en la identificación del beneficiario final, se propone que las autoridades encargadas de su regulación y supervisión promuevan el desarrollo de capacidades a fin de que se aplique una correcta y exhaustiva debida diligencia del cliente para tal fin.
10. **PRINCIPIO DE PREVENCIÓN.** Todas las autoridades encargadas de regular y supervisar a las personas morales y estructuras análogas podrán promover y fomentar el establecimiento de mecanismos de control interno y cumplimiento que les permita identificar con precisión a sus beneficiarios finales.

TERCERO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción a dar seguimiento a la consecución de los objetos del Análisis y los Principios e informar al Comité Coordinador al respecto.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ANEXO

ÚNICO. Análisis para la Identificación y Transparencia del Beneficiario Final en México, mismo que puede consultarse en: <http://sna.org.mx/comite-coordinador/BeneficiarioFinal.pdf> y/o www.dof.gob.mx/2018/SESNA/Beneficiario-Final.pdf

Ciudad de México, a 13 de septiembre de 2018.- Con fundamento en los artículos 35, fracciones I y III de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y 18, fracción XIII del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, certifico que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en su Tercera Sesión Ordinaria de 2018, celebrada el día 13 de septiembre del 2018, aprobó el "ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EMITE EL ANÁLISIS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y TRANSPARENCIA DEL BENEFICIARIO FINAL EN MÉXICO Y APRUEBA LOS PRINCIPIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y TRANSPARENCIA DEL BENEFICIARIO FINAL PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO".

Ciudad de México, a 14 de septiembre de 2018.- El Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, **Ricardo Salgado Perrilliat**.- Rúbrica.

(R.- 474414)

ANÁLISIS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y TRANSPARENCIA DEL BENEFICIARIO FINAL EN MÉXICO

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Análisis para la Identificación y Transparencia del Beneficiario Final

Presentación

El presente documento, titulado “Análisis para la Identificación y Transparencia del Beneficiario Final” en México tiene como objeto analizar y diagnosticar la figura del Beneficiario Final (conocido a internacionalmente como *Beneficial Ownership*) en el sistema jurídico mexicano desde un enfoque de combate a la corrupción. Esto con la finalidad de proponer recomendaciones para cumplir con los compromisos asumidos por México a nivel internacional, así como para el desarrollo de los objetivos de la política anticorrupción del Estado Mexicano.

Con este propósito, la Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción de la Secretaría de la Función Pública presentó un documento preliminar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía y el Banco Mundial para obtener su retroalimentación, así como observaciones generales del documento.

Este proceso tuvo como resultado el presente documento, el cual contiene un análisis de la figura de beneficiario final a la luz de las mejores prácticas y la doctrina internacional en las que se incluye al Grupo de Acción Financiera Internacional y las Recomendaciones que ha emitido. Asimismo, se identifica y analiza la regulación de la figura de Beneficiario Final en el sistema jurídico mexicano, para determinar si dicho sistema normativo cumple con los compromisos asumidos a nivel internacional. Con base en dicho análisis y diagnóstico se realizan propuestas de adecuaciones al sistema jurídico mexicano para la debida implementación de la agenda de Beneficiario Final en México, basada en las mejores prácticas y experiencias internacionales.



Índice

Presentación	2
Abreviaturas y acrónimos	5
Introducción	7
1. Perspectiva Internacional	12
1.1. Concepto de BF	12
1.2. Recomendaciones del GAFI	13
1.3. G20 y G8	19
1.4. Banco Interamericano de Desarrollo	21
1.5. Cumbre Anticorrupción de Londres 2016	23
1.6. Legislación de la Unión Europea	24
1.7. Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México	25
2. Diagnóstico del Sistema Jurídico Mexicano	28
2.1. Lavado de activos, corrupción y Beneficiario Final	28
2.2. Personas morales	34
2.2.1. Tipos y procedimientos de creación de personas morales	35
2.2.2. Asociaciones y sociedades civiles	36
2.2.3. Sociedades mercantiles	39
2.2.4. Reforma a la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de BF	43
2.3. Registros públicos y clase de información	49
2.3.1. Registro Público de Personas Morales	51
2.3.2. Registro Público de Comercio	54
2.3.3. Registro Federal de Contribuyentes	57
2.4. Instituciones financieras	58
2.5. Estructuras jurídicas	60
2.6. Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD)	62
2.7. Ley Anti-Lavado	64
2.8. Regulación	67
3. Prospectiva y Recomendaciones para la Identificación y Transparencia	74
3.1. Política Nacional Anticorrupción	79
3.2. Concepto y denominación	80

3.3. Constitución de personas morales y fideicomisos	89
3.4. Registros Públicos	93
3.4.1. Iniciativa de Registros Públicos	95
3.4.2. Declaración sobre BF ante los Registros Públicos	98
3.4.3. <i>Register of People with Significant Control</i> del Reino Unido.	99
3.4.4. Consejo General del Notariado de España	105
Conclusión	106



Abreviaturas y acrónimos

ALA/CFT	Anti Lavado de Activos y Contra el Financiamiento al Terrorismo, de conformidad con el Glosario GAFI.
APNFD	Actividades y profesiones no financieras designadas, conocidas en México como actividades vulnerables, de conformidad con el Glosario.
BF	Beneficiario Final de conformidad con GAFI.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CC	Código de Comercio.
CCF	Código Civil Federal.
CCF	Código Fiscal de la Federación.
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
CPC	Comité de Participación Ciudadana, del Sistema Nacional Anticorrupción.
DDC	Debida Diligencia del Cliente.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
“Disposiciones de Carácter General”	Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito publicadas en el DOF el 16 de junio de 2010, así como sus subsecuentes reformas.
EBR	Enfoque Basado en Riesgo.
ENR	1a Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México 2016, realizada conjuntamente entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Marina, el Banco de México y el Consejo de la Judicatura Federal.
GAFI	El Grupo de Acción Financiera Internacional, es un ente intergubernamental establecido en 1989 por los Ministerios y sus jurisdicciones Miembro.
“Glosario”	Glosario de términos utilizados por las Recomendaciones y las Notas Interpretativas del GAFI.
“Guía para Registrar BF”	<i>Guidance for Registered and Unregistered Companies, Societates Europaeae, Limited Liability Partnerships, and Eligible Scottish Partnerships (Scottish Limited Partnerships and Scottish Qualifying Partnerships) Version 4</i> , publicado en junio de 2017 por el <i>Department for Business, Energy & Industrial Strategy</i> del Reino Unido.
“IEM México 2018”	Informe de Evaluación Mutua de GAFI denominado “Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo” publicado en enero de 2018.
“Iniciativa de la Ley Anti-Lavado”	La iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal Para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo presentada por el Senador Santiago Creel Miranda, de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión.
“Iniciativa de Registros Públicos”	“Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros”, presentada por el Ejecutivo Federal el 28 de abril de 2016 ante la Cámara de Senadores.
LA	Lavado de Activos, que en México está tipificado como Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, de conformidad con el Código Penal Federal.
LA/FT	Lavado de Activos y Financiamiento al Terrorismo, que en México se son tipificados como Operaciones con

	Recursos de Procedencia Ilícita y Del Financiamiento al Terrorismo de conformidad con el Código Penal Federal.
“Ley de Anti-lavado”	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.
LGPDPPO	Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados
LGSC	Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el DOF con fecha 3 de agosto de 1994.
LGSM	Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el DOF con fecha 4 de agosto de 1934.
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el DOF con fecha 18 de julio de 2016.
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el DOF con fecha 27 de agosto de 1932.
LIC	Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el DOF con fecha 18 de julio de 1990.
“Lineamientos del Propietario Real”	Lineamientos para la identificación del Propietario Real emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
“Nota(s) Interpretativa(s)”	Las notas interpretativas a las 40 Recomendaciones del GAFI.
PCS	Personas con Control Significativo (<i>People with Significant Control</i>), de conformidad con la legislación del Reino Unido, que se homologa al término de Beneficiario Final de GAFI.
PEP	Personas Políticamente Expuestas.
PGR	Procuraduría General de la República.
PNA	Política Nacional Anticorrupción.
PSM	Publicaciones de Sociedades Mercantiles
“Recomendación(es) de GAFI”	40 Recomendaciones del GAFI que establecen estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo.
RFC	Registro Federal de Contribuyentes.
RLE	<i>Relevant Legal Entity</i>
RPC	Registro Público de Comercio.
RPPM	Registro Público de Personas Morales.
RPSC	Registro Personas con Control Significativo (<i>Register of People with Significant Control</i>) del Reino Unido, o Registro de Beneficiarios Finales.
SAT	Servicio de Administración Tributaria.
SE	Secretaría de Economía.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción.
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio de la Unión Europea y México.
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera.

Introducción

El Beneficiario Final es la persona física que en último término se beneficia, controla o posee a una persona moral o un fideicomiso. Su identificación coadyuva a una prevención y combate eficaz de los delitos de Lavado de Activos y por hechos de corrupción. Es por ello que para prevenir y detectar el LA/FT, el GAFI y otros organismos multilaterales han insistido en que los países deben adoptar medidas tendientes a evitar el uso de esquemas jurídicos para ocultar la verdadera identidad de las personas físicas que los controlan, así como el origen y destino de los recursos provenientes de la corrupción y otros ilícitos.

Aunado a lo anterior, también surge la necesidad de generar el presente Análisis con motivo de: (i) las Recomendaciones emitidas por el GAFI y sus distintas publicaciones relacionadas con el combate al LA/FT y la corrupción; (ii) las negociaciones de la actualización del TLCUEM y la inclusión de un capítulo anticorrupción; (iii) la necesidad de atender las deficiencias referidas en el IEM México 2018; (iv) la publicación de la ENR en México coordinada por la Unidad de Inteligencia Financiera y publicada en 2016 así como el proceso para la elaboración de la 2da Evaluación Nacional de Riesgos que será publicada en julio de 2019; (v) los compromisos asumidos por México en la Cumbre Anticorrupción de Londres 2016; y finalmente, (vi) la implementación de una política anticorrupción a nivel nacional por parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

El GAFI publicó en enero de 2018, los resultados de la última evaluación mutua que realizó a México y de la cual deriva el IEM México 2018¹², en el cual se identifica que el país presenta un régimen de ALA/CFT maduro, en lo que respecta a su marco jurídico e institucional y sus autoridades, y en el que también se reconoce que el sector financiero tiene una buena comprensión de los riesgos de dichos delitos:

México tiene un régimen ALA/CFT maduro, con un marco legal e institucional consecuentemente bien desarrollado. Hubo una mejora significativa en algunas áreas del régimen ALA/CFT del país comparado con el que existía cuando el país fue evaluado por última vez en el año 2008.

...

La mayoría de las autoridades clave tiene una buena comprensión de los riesgos de LA y de financiamiento del terrorismo (FT), y en general hay una buena cooperación y coordinación de políticas. México finalizó su Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) en junio de 2016 y desde entonces adoptó varias acciones de alto nivel para mitigar los riesgos identificados en la ENR.

...

El sector financiero demuestra una buena comprensión de las principales amenazas de LA provenientes de los grupos de delincuencia organizada (GDO) y actividades delictivas asociadas, como así también de delitos fiscales, pero su reconocimiento de la corrupción como amenaza principal es desigual.

Sin embargo, también identificaron deficiencias para la identificación del BF y las materias afines a éste, pues reconoce que México “enfrenta un riesgo significativo de LA proveniente principalmente de las actividades más generalmente asociadas con la delincuencia organizada, tales como tráfico

¹ México es miembro del GAFI desde el año 2000 y, desde entonces es sujeto de las Evaluaciones Mutuas de dicho grupo, cuyo objeto son analizar el cumplimiento de los estándares en ALA/CFT en su sistema jurídico, particularmente del nivel de implementación de las Recomendaciones GAFI.

² FATF, (2018), Medidas Anti lavado y contra la financiación del terrorismo, México, Informe de Evaluación Mutua 2018, FATF, París, Francia. Disponible para su consulta en el siguiente vínculo: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

de drogas, extorsión, corrupción y evasión fiscal”. Concluyó que existe una “preocupación grave a lo largo de todos los sectores” pues hay una identificación limitada del BF, y en general, señala que una de las razones que no ha permitido un combate efectivo de LA/FT a las autoridades mexicanas clave es, justamente, la falta de información sobre BF:

“Una preocupación grave a lo largo todos los sectores es que se identifica al beneficiario final solamente en forma limitada, influyendo sistemáticamente en la efectividad de las entidades en relación con la evaluación y la gestión de los riesgos de LA/FT. En gran medida debido a las debilidades en el marco jurídico, las IF intentan identificar a los beneficiarios finales solo en circunstancias limitadas (las autoridades han promulgado modificaciones a la normativa que, según afirman, abordan esta deficiencia, pero dichas modificaciones no se encontraban vigentes al momento de la visita in situ)”.³

El IEM México 2018 encuentra las siguientes áreas de oportunidad y debilidades del sistema jurídico mexicano en el tema:

- I. El sector financiero tiene un reconocimiento desigual de la corrupción como amenaza, pues, en particular, las APNFD tienen un conocimiento limitado de los riesgos de LA; además, las instituciones financieras y las APNFD tienen una comprensión limitada sobre el uso “de las técnicas más complejas, tales como el uso indebido de las personas jurídicas”;
- II. Las instituciones financieras identifican a los BF solo en circunstancias limitadas, y cuando lo hacen, confían mucho en lo declarado por los clientes y, tratándose de personas morales de riesgo no alto, obtienen información de manera superficial y nunca llegan a la persona física quien en último término controla o posee a la persona moral;
- III. Las APNFD, generalmente, creen que no es su función identificar a los BF;
- IV. Hay un cumplimiento débil de los notarios en materia de BF, pues “dado que los notarios son el elemento central para garantizar la precisión y la autenticidad de la información que se presenta a los registros federales, esto genera dudas acerca de la precisión de esta información”;
- V. Para identificar al BF, las autoridades dependen de procesos que requieren mucho tiempo por lo que no está garantizado el acceso oportuno a la información sobre BF, y
- VI. La información básica (nombre, prueba de incorporación, dirección, poderes reguladores básicos, lista de directores y miembros o accionistas) sobre personas jurídicas civiles – asociaciones, sindicatos, asociaciones profesionales y personas jurídicas extranjeras– no está disponible públicamente, ni existe el requisito de mantenerla.

Por otro lado, durante el segundo semestre de 2017 y primeros meses de 2018, la Unión Europea y México celebraron las rondas de negociación para actualizar el TLCUEM; esto es, el tratado internacional que rige las relaciones comerciales entre la Unión Europea y México. Resulta relevante porque por primera vez en la historia de la Unión Europea, las delegaciones de cada una de las partes

³ La normativa a la que hace referencia este párrafo, se refiere a los Lineamientos para la identificación del Propietario Real publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 28 de julio de 2017 y que serán estudiados en su oportunidad.

aprobaron la inclusión de un capítulo anticorrupción, que será un marco de actuación tanto para el sector público y el privado en las relaciones comerciales entre las Partes. En dicho capítulo se aprobaron disposiciones estrictas para combatir la corrupción y, de manera destacada, disposiciones para regular la transparencia del BF con el objetivo de combatir el lavado de activos asociado a actos de corrupción.

En este sentido, los Estados Parte asumieron compromisos entre los que sobresalen los siguientes: (i) que las personas morales y los fideicomisos de sus territorios obtengan y mantengan información objetiva y actualizada de sus BF; (ii) que las instituciones financieras y las APNFD realicen una DDC, especialmente con las PEP, y (iii) el reconocimiento de la utilidad de establecer los registros públicos que contengan información sobre el BF.

En dicho capítulo anticorrupción, los Estados parte realizaron un reconocimiento de la relación entre “corrupción y el lavado de dinero” y los riesgos que conlleva, aunado al reconocimiento de dicha relación por el GAFI en su documento denominado “*The use of FATF Recommendations to combat corruption*⁴”:

“The measures taken by countries to combat money laundering and terrorist financing (ML/TF) are powerful tools that are useful in the fight against corruption. A substantial amount of criminal proceeds are generated from corruption offences. Criminal proceeds are generated from corruption offences as well as from bribery, embezzlement, trading in influence, abuse of functions and other offences, in both the public and the private sector, and by a variety of illicit means. Corruption offences are generally committed for the purpose of obtaining private gain. The proceeds of corruption are often laundered so that they can be enjoyed without fear of detection or confiscation”.

A mayor abundamiento, el IEM México 2018 señala que la corrupción es una de las actividades que más generan activos ilícitos, junto con el tráfico de drogas y la evasión fiscal:

46. Según la información suministrada en la ENR de las autoridades y en otras fuentes públicas, los principales delitos determinantes que generan fondos ilegales que representan un alto nivel de amenaza de LA/FT en México parecen ser el tráfico de drogas (incluido en el contexto de los grupos de delincuencia organizada), la corrupción y la evasión fiscal.

...

49. La corrupción es una fuente de fondos ilegales y hace posible el LA y sus delitos determinantes. Algunos GDO tienen la capacidad de sobornar o intimidar a las autoridades, particularmente en el ámbito estatal y local y, en menor medida, en el ámbito federal. Resulta difícil medir con precisión el producto del delito asociado con la corrupción y el nivel de corrupción en México. Si bien México se encuentra en la posición número 95 del índice 2015 de percepción de corrupción de Transparencia Internacional,¹⁰ la percepción de corrupción en México se encuentra entre las más dominantes de los países de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE). Además, el Índice del Estado de Derecho del World Justice Project, en el capítulo relacionado con la ausencia de corrupción, coloca a México en la posición 24 de 30 con respecto a su grupo regional y en la ubicación 32 de 37 con respecto a su grupo de ingresos similares. Este índice sugiere que la corrupción también podría estar socavando al sistema de justicia penal en México.

Sin embargo, resulta pertinente aclarar que, si bien GAFI reconoce la estrecha relación entre LA y corrupción, sus estándares y su metodología de evaluación no pretenden evaluar la regulación o efectividad de los sistemas anticorrupción.

⁴ FATF, (2013), *The use of FATF Recommendations to combat corruption*, FATF, París Francia. Disponible para su consulta en el siguiente vínculo: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf>

Por otra parte, aunque también es utilizado en el terreno fiscal para prevenir delitos como la evasión de impuestos y defraudación fiscal, el concepto de BF ha tenido su mayor propagación en el esquema de medidas para combatir el LA/FT desarrollado por el GAFI a través de sus Recomendaciones, mismas que han sido avaladas por, aproximadamente, 180 países como el estándar internacional en la materia.

En ese orden de ideas, resulta una prioridad del Estado Mexicano realizar un diagnóstico profundo de dicha institución que está cobrando relevancia internacional, máxime cuando el GAFI señala que hay una “preocupación grave en todos los sectores” este tema. Asimismo, derivado de dicho diagnóstico, resulta necesario realizar las adecuaciones normativas que permitan cumplir con las obligaciones internacionales, así como con las mejores prácticas internacionales, especialmente con la finalidad de tener un marco jurídico efectivo en la prevención, detección y combate a los hechos de corrupción, así como del lavado de dinero proveniente de este tipo de actos ilícitos.

Por otra parte, con fecha 27 de mayo de 2015 fue publicado en el DOF el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, por virtud del cual entró en vigor el nuevo entramado institucional de prevención y combate a la corrupción en México.

En virtud de dicha reforma, se creó el SNA como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Dicho Sistema es el producto del trabajo en conjunto de los distintos niveles de gobierno, de la sociedad civil organizada, de miembros de la academia y de grupos del sector privado. El hecho de crear un Sistema que coordine a los tres poderes, a los tres niveles de gobierno y a la ciudadanía representa un cambio sustancial en la forma de hacerle frente al fenómeno de la corrupción.

El SNA cuenta con un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno –la Secretaría de la Función Pública–; por el presidente(a) del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente(a) del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y un representante del CPC.

Dicho Comité es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. Por otro lado, también cuenta con la atribución de participar, conforme a las leyes en la materia, en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción, a fin de conocer y compartir las mejores prácticas internacionales, para colaborar en el combate global del fenómeno; y, en su caso, compartir a la comunidad internacional las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción.



Además, tiene la facultad de aprobar, diseñar y promocionar la política nacional anticorrupción, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación. Dicha política anticorrupción será el instrumento que contendrá las bases que articularán el combate a la corrupción en los tres órdenes de gobierno y en todos los poderes, así como en la relación que guarden las instituciones públicas con las privadas.

Este instrumento será la primera política *ex profeso* con la que cuente el Estado Mexicano para tomar acciones y diseñar programas con el único objetivo de combatir la corrupción, basada en evidencia y con metodologías de autoevaluación.

Es por esta razón que resulta fundamental que el Comité Coordinador tome en cuenta las mejores prácticas internacionales, así como los mecanismos de cooperación internacional como lo son el GAFI, y que considere incluir a la política nacional medidas sustantivas para combatir los delitos de LA/FT con recursos fruto de la corrupción, particularmente sobre la identificación y transparencia del BF.

Ahora bien, resulta relevante señalar que a la fecha de la presentación de este Análisis, el Comité Coordinador del SNA se encuentra elaborando y estudiando la política nacional referida. Sin perjuicio de ello, la SFP ha impulsado que dicha política tenga, entre otros, como ejes transversales los de:

- I. Profesionalización: Implementar y fortalecer los servicios profesionales de carrera en todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, con base en los principios de honestidad, eficiencia, capacidad y experiencia, y utilizando concursos y evaluaciones periódicas;
- II. Uso de las tecnologías de la información: Usar herramientas tecnológicas para transparentar información sobre trámites, uso de recursos públicos, datos sobre faltas administrativas y hechos de corrupción, la respuesta de las autoridades ante ellos y los procesos de prevención, investigación, detección y sanción de éstos, como lo es la Plataforma Digital Nacional;
- III. Visión de derechos humanos: promover que las personas servidoras públicas encargadas de llevar a cabo trámites y servicios, así como los encargados del primer contacto con la ciudadanía realicen sus funciones con perspectiva de derechos humanos;
- IV. Promoción de la integridad: Consolidar la emisión y la instrumentación de códigos de ética y de conducta al interior de todos los Entes públicos;
- V. Reducir la opacidad y la complejidad de los procesos burocráticos: simplificar y mejorar las regulaciones, trámites y servicios de los Entes públicos en apego a la legislación en la materia

En ese sentido, si bien el marco legal e institucional mexicano se ha ido transformando para contar mecanismos y herramientas que fomentan la rendición de cuentas vertical y horizontal, así como la prevención y el combate a la corrupción, hay áreas de oportunidad que exigen un mayor estudio.

Una de esas áreas de oportunidad es la identificación y transparencia del BF, que requiere del trabajo en conjunto de todas las autoridades relevantes en materia de prevención y combate a los delitos de LA/FT y por hechos de corrupción, de los tres órdenes de gobierno. Es decir, requiere que la lucha contra la corrupción sea el producto de una visión de Estado

1. Perspectiva Internacional

1.1. Concepto de BF

La doctrina y los organismos internacionales han identificado que, diversos esquemas jurídicos – personas morales y/o diversas estructuras jurídicas– son utilizados para la comisión de los delitos de LA/FT, derivado de la reducción de costos de transacción para la constitución y administración. Esto debido a que dichos esquemas permiten ocultar y dificultar el rastreo de la identidad de las personas físicas que los controlan, así como la fuente, el uso y el contenido de su patrimonio y sus ingresos.

De acuerdo con el GAFI⁵, la lucha contra la corrupción está íntimamente vinculada con la lucha contra el lavado de activos, ya que, para aprovechar los activos desviados o robados, el servidor público corrupto y sus cómplices buscan colocarlos en la red financiera global de la manera menos sospechosa posible. Para prevenir y detectar el lavado de dinero, en ésta y otras situaciones, el GAFI y otros organismos multilaterales han insistido en que los países deben adoptar medidas tendientes a evitar el uso de esquemas jurídicos para blanquear los recursos provenientes de la corrupción y otros ilícitos.

Si México implementa medidas para mejorar la transparencia en línea con las Recomendaciones del GAFI, puede proporcionar una plataforma para abordar de manera más eficaz la corrupción. En ese sentido, resulta relevante el documento “*The use of FATF Recommendations to combat corruption*” (supra), pues señala la importancia de usar las Recomendaciones de GAFI en la lucha contra la corrupción, pues, aun y cuando su principal objeto es el combate a los delitos de LA/FT, coadyuvan en la prevención, identificación y rastreo los activos provenientes de actos de corrupción:

5. The AML/CFT standards set by the FATF Recommendations are important tools in the fight against corruption because they support the detection, tracing, confiscation and return, where appropriate, of corruption proceeds, and they promote international cooperation in the efforts to do so. While the focus of the FATF Recommendations is on combating money laundering and terrorist financing, they include specific measures which recognize corruption risks, for example, requiring countries to make corruption and bribery predicate offences for money laundering, requiring financial institutions to take action to mitigate the risks posed by politically exposed persons (PEPs), requiring countries to have mechanisms in place to recover through confiscation the proceeds of crime, and requiring countries to implement the UNCAC.

En ese sentido, el GAFI afirma, en la Nota Interpretativa de la Recomendación 24 que para evitar el uso de las personas morales como vehículos para la comisión de estos delitos, toda regulación que pretenda abordar la institución de BF debe buscar el buen entendimiento del riesgo vinculado a la constitución y administración de personas morales, de conformidad con el siguiente estándar:

- I. Identificar y describir los diferentes tipos, formas y características básicas de las personas morales;
- II. Identificar y describir los procesos mediante los cuales se constituyen;
- III. Obtener y registrar la información sobre el BF, y
- IV. Evaluar el riesgo de LA/FT asociado a los diferentes tipos de personas jurídicas de su país.

⁵ Para mayor referencia sobre el GAFI: <http://www.fatf-gafi.org/about/>

Esa persona a la que el GAFI en su Glosario, se denomina “Beneficiario Final”, y se refiere a “la(s) persona(s) natural(es) que finalmente posee o controla a un cliente y/o la persona natural⁶ en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona jurídica⁷ u otra estructura jurídica⁸.”

Esto es, es aquella persona física que:

1. Posee o controla a un cliente persona moral;
2. Controla u ordena a una persona física que realiza una transacción en su nombre; o
3. Ejerce el control efectivo final sobre una persona moral u otra estructura jurídica.

Es importante señalar que el GAFI ha entendido que la figura de BF debe ir más allá de los elementos jurídico-formales de titularidad y control; pues pretende identificar a ese “beneficiario”, alejándose de quienes jurídica o formalmente detentan la titularidad y/o el control de una persona moral; en términos de derechos de propiedad, uso, goce y/o disfrute, para adoptar un término más amplio al señalar que esa persona es “quien en último término controla y se beneficia”. Es por esta razón que el beneficiario final siempre es una persona física.

However, an essential element of the FATF definition of beneficial owner is that it extends beyond legal ownership and control to consider the notion of ultimate (actual) ownership and control. In other words, the FATF definition focuses on the natural (not legal) persons who actually own and take advantage of capital or assets of the legal person; as well as on those who really exert effective control over it (whether or not they occupy formal positions within that legal person), rather than just the (natural or legal) persons who are legally (on paper) entitled to do so.⁹

Así lo señala el Glosario: “La referencia a “que finalmente posee o controla” y a “control efectivo final” se refiere a las situaciones en las que la titularidad/control se ejerce mediante una cadena de titularidad o a través de otros medios de control que no son un control directo”.

1.2. Recomendaciones del GAFI

El GAFI fue creado en la 15° Cumbre del G-7 que se celebró en París en 1989. Actualmente cuenta con 35 miembros y 2 organizaciones regionales- y es el principal impulsor de la elaboración de políticas públicas para la prevención y el combate a los delitos de LA/FT, contando, además con una extensa red global de 9 Miembros Asociados (organismos regionales estilo el GAFI) y observadores. Entre sus objetivos están los de “establecer estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operacionales para combatir el lavado de dinero, el financiamiento

⁶ En México se utiliza el concepto “persona física”.

⁷ En México se utiliza el concepto “persona moral”. De conformidad con el Glosario GAFI, persona jurídica: “se refiere a las entidades que no son personas naturales que pueden establecer una relación permanente como cliente con una institución financiera o tener propiedades de otra forma. Esto puede incluir sociedades mercantiles, órganos corporativos, fundaciones, anstalt, sociedades o asociaciones y otras entidades pertinentemente similares”.

⁸ De conformidad con el Glosario GAFI, estructura jurídica: Estructuras jurídicas se refiere a los fideicomisos expresos u otras estructuras jurídicas similares. Entre los ejemplos de otras estructuras similares (a los efectos del ALA/CFT) están: fiducie, treuhand y el fideicomiso.

⁹ Para mayor referencia ver: FATF (2014), FATF Guidance on Transparency and beneficial ownership, FATF, París Francia. Disponible para su consulta en el siguiente vínculo: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>

del terrorismo y otras amenazas relacionadas con el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.”

Con este propósito, el GAFI ha generado 40 Recomendaciones –incluidas sus Notas Interpretativas¹⁰– que son reconocidas internacionalmente como los estándares mínimos en materia de prevención y combate al LA/FT. Abarcan todos los aspectos relacionados a la lucha contra el LA/FT y la proliferación de armas de destrucción masiva, mismas que fueron revisadas en 1996, 2006 y 2012, y son estándares de cumplimiento obligatorio. Así lo señala la Introducción de las mismas:

“Las Recomendaciones del GAFI constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países deben implementar para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Los países tienen diversos marcos legales, administrativos y operacionales y diferentes sistemas financieros por lo cual no pueden tomar todas medidas idénticas contra estas amenazas. Por lo tanto, las Recomendaciones del GAFI, fijan un estándar internacional que los países deberían implementar por medio de medidas adaptadas a sus circunstancias particulares”.

Las Recomendaciones del GAFI fijan medidas esenciales que los países deben implementar para:

- I. Identificar los riesgos y desarrollar políticas y coordinación local;
- II. Luchar contra el LA/FT y la proliferación de armas de destrucción masiva;
- III. Aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados;
- IV. Establecer facultades y responsabilidades para las autoridades de cada país que forman parte del régimen de prevención y combate al LA/FT;
- V. Mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de BF de las personas jurídicas, y
- VI. Facilitar la cooperación internacional en la materia.

En ese sentido, se hace un resumen de las Recomendaciones que resultan relevantes para el tema de BF, la transparencia de personas morales y PEP:

Recomendación 1: Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de LA/FT y tomar acción. Con base en dichas medidas, los Estados deben aplicar un EBR, a fin de asegurar que las medidas sean proporcionales. Los países deben exigir a las instituciones financieras y las APNFD que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de LA/FT.

Recomendación 10: Debe prohibirse a las instituciones financieras que mantengan cuentas anónimas. Los Estados parte están obligados a exigir a las instituciones financieras que apliquen medidas preventivas, denominadas medidas de DDC, cuando (i) se inicie una relación comercial; (ii) las operaciones ocasionales estén por encima del umbral designado, mismo que también establece el GAFI; (iii) haya sospecha de la comisión de LA/FT; o (iv) exista sospecha sobre la veracidad o idoneidad de los datos que proporciona el cliente.

¹⁰ Para consultar las Recomendaciones y sus Notas Interpretativas visitar: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

Las medidas de DDC, con base en un EBR, consisten en (i) identificar y verificar la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información confiable de fuentes independientes; (ii) identificar al BF de manera que la institución financiera esté convencida de la identidad de dicha persona física; (iii) entender los propósitos de las relaciones comerciales; así como, (iv) realizar un debido monitoreo de la evolución de la relación contractual con el objeto de asegurar que las transacciones son consistentes con el conocimiento que se tiene del cliente.

La recomendación 10 expresamente señala que se deberá: “(b) Identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar su identidad, de manera tal que la institución financiera esté convencida de que conoce quién es el beneficiario final. Para las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, esto debe incluir que las instituciones financieras entiendan la estructura de titularidad y de control del cliente.”

Resulta relevante la parte final pues señala que las instituciones financieras deben entender la estructura de titularidad y de control. Es decir, debe haber medidas más allá de conocer la estructura formal de titularidad y control, para identificar a quien último término controla o se beneficia.

En caso de que la institución financiera no pueda cumplir con dichas obligaciones, se le debe exigir que no abra la cuenta, no comience relaciones comerciales o no realice la transacción; o bien, se le debe exigir que termine la relación comercial; además, debe considerar hacer un reporte de transacciones sospechosas sobre el cliente.

Las instituciones financieras deberán aplicar las medidas de DDC con un EBR. Es decir, jerarquizar a sus clientes con base en el riesgo de comisión de los delitos de LA/FT que representen.

Recomendación 11: De la información que recaben las instituciones financieras a través de medidas de DDC, deberán mantenerla por un periodo de, por lo menos, cinco años en registros que estén expeditos para cuando se les requiera. Además, dicha información debe ser suficiente para reconstruir transacciones individuales. La obligación de recabar y mantener la información, de conformidad con la Recomendación 10, necesariamente incluye a la información del BF.

Recomendación 12: Los Estados parte deberán exigir a las instituciones financieras obligaciones adicionales a las de DDC con respecto a las PEP¹¹, extranjeras (ya sea un cliente o BF): (i) contar con sistemas que permitan identificar cuando un cliente o el BF es una PEP; (ii) identificada esa persona, se deberá aprobar, por la alta gerencia, el establecimiento de una relación comercial o continuarla

¹¹ De conformidad con el Glosario, las “PEP extranjeras son individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes en otro país, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes. Las PEP domésticas son individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes internamente, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes. Las personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones prominentes por una organización internacional se refiere a quienes son miembros de la alta gerencia, es decir, directores, subdirectores y miembros de la Junta o funciones equivalentes. La definición de PEP no pretende cubrir a individuos en un rango medio o más subalterno en las categorías anteriores.”

en caso de que ya exista; (iii) tomar medidas razonables para establecer la fuente de la riqueza o fuente de los fondos; así como (vi) realizar un monitoreo de dicha relación.

Estas obligaciones son extensivas con respecto a la familia y colaboradores cercanos de quienes han sido identificados como PEP. Para el caso del punto (i) también se exigirá para identificar a PEP nacionales y de organismos internacionales y se deberá evaluar su riesgo conforme a su perfil y transaccionalidad. De ser considerados de alto riesgo, se deberán de tomar todas las anteriores medidas.

Recomendaciones 22 y 23: Además de las instituciones financieras, también se utilizan las APNFD como posibles vehículos para la comisión de los delitos de LA/FT. Esta recomendación hace extensivas las obligaciones de las recomendaciones 10, 11 y 12 a las APNFD, en función del nivel de riesgo asociado a su funcionamiento.

Recomendación 24: Los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el LA/FT. Los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el BF y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente.

En particular, los países que tengan personas jurídicas que puedan emitir acciones al portador o certificados de acciones al portador, o que permitan accionistas nominales o directores nominales, deben tomar medidas eficaces para asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente para el LA/FT. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el BF y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos plasmados en las Recomendaciones 10 y 22. Además, dispone la obligación de conservar la información por lo menos cinco años, incluso después de que la sociedad se haya disuelto.

Resulta relevante aclarar que en México están prohibidos los accionistas y directores nominales, así como las acciones al portador o acciones nominativas, de conformidad con los artículos 111 y 147 de la LGSM. Es decir, todo accionista de una persona moral debe estar identificado pues la acción es un título nominativo¹², y además, Los cargos de Administrador o Consejero y de Gerente, son personales y no podrán desempeñarse por medio de representante. Por otro lado, la normatividad vigente exige la conservación de la documentación, en depósito, por al menos 10 años después de la fecha en que se concluya la liquidación, los libros y papeles de la sociedad, de conformidad con el artículo 245 de la LGSM.

Recomendación 25: Los Estados parte deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de otras estructuras jurídicas para la comisión de LA/FT, destacadamente los fideicomisos. Dichas medidas deben incluir la obtención de información de sus fideicomitentes, fiduciarios y fideicomisarios.

Recomendación 26: Las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus cómplices tengan una participación significativa o

¹² De conformidad con el artículo 23 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito son títulos nominativos los expedidos a favor de una persona cuyo nombre se consigna en el texto mismo del documento.

mayoritaria, o que ostenten una función administrativa en una institución financiera, o incluso ser sus BF. Además, las instituciones financieras, deben recibir una licencia, o ser registradas y reguladas apropiadamente, para propósitos de ALA/CFT.

Recomendación 28: Los países deben asegurar que los casinos reciban una licencia, así como supervisarlos eficazmente en cuanto al cumplimiento de las disposiciones ALA/CFT. Las demás categorías de APNFD deberán estar sujetas a sistemas eficaces de monitoreo. Esto debe hacerse de acuerdo con el riesgo que se estime y pueden ser ejecutados por a) un supervisor o supervisora o por b) un organismo autorregulador¹³ apropiado, siempre que dicho organismo pueda asegurar que sus miembros cumplan con sus obligaciones para combatir el LA/FT.

Recomendación 31: Al efectuar investigaciones, las autoridades competentes deben ser capaces de obtener acceso a todos los documentos e información necesaria para utilizarla en esas investigaciones y acciones relacionadas. Ello debe incluir la facultad para exigir la presentación de los registros en poder de las instituciones financieras, las APNFD y otras personas naturales o jurídicas, para la búsqueda de personas y lugares, para la toma de declaraciones de testigos, y para el embargo y obtención de evidencia.

Recomendación 37: Los países deben prestar el mayor rango posible de asistencia legal mutua con relación a investigaciones, procedimientos judiciales y procesos relacionados con el LA/FT. Para ello, los países deben, entre otras cosas, no prohibir o sujetar a condiciones no razonables la asistencia legal mutua; no negarse a ejecutar una solicitud de asistencia legal mutua basándose en que las leyes exigen a las instituciones financieras que mantengan el secreto o la confidencialidad, etc.

Recomendación 40: Los países deben asegurar que sus autoridades competentes puedan, rápida, constructiva, eficaz y espontáneamente, prestar el mayor rango de cooperación internacional con relación al LA/FT.

En ese orden de ideas, se puede concluir que las obligaciones derivadas de las diversas Recomendaciones del GAFI, así como de su implementación, en materia de BF son:

- I. Los países deben identificar sus riesgos de LA/FT; y exigir a las instituciones financieras y las APNFD que mitiguen esos riesgos;
- II. Los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas morales para el LA/FT, así como de otras estructuras jurídicas como los fideicomisos;
- III. Los países deben exigir a las instituciones financieras y las APNFD aplicar las medidas de DDC, con un EBR;
- IV. En caso de no poder garantizar las medidas de DDC, las instituciones financieras y las APNFD no deben realizar el acto jurídico o entablar relaciones comerciales con el cliente potencial;

¹³ De conformidad con el Glosario, un "Organismo Autorregulador (OAR) es la entidad que representa una profesión (ej.: abogados, notarios, otros profesionales jurídicos o contadores independientes), y que está integrada por miembros de la profesión, juega un rol en la regulación de las personas que están calificadas para entrar y que ejercen la profesión, y desempeña también algunas funciones en materia de supervisión o monitoreo. Por ejemplo, sería normal que este órgano haga cumplir normas para asegurar que los que practican la profesión mantengan elevados estándares éticos y morales".

- V. La información recabada deberá: (i) estar en posesión de la institución financiera, por lo menos 5 años; (ii) estar expedita en registros, y (iii) ser de fácil y rápido acceso para las autoridades competentes. Esta información incluye, por supuesto, la de BF;
- VI. Los Estados deberán exigir a las instituciones financieras y las APNFD el establecimiento de medidas reforzadas de DDC para las PEP extranjeras;
- VII. Las autoridades competentes deben tomar medidas para prevenir que criminales o cómplices, sean los BF o tengan una participación significativa en una institución financiera;

Como se puede apreciar, las obligaciones de identificación de BF de los diferentes sujetos obligados son parte integral de las políticas de DDC, y en general, de las Recomendaciones del GAFI. Si bien las instituciones financieras son uno de los principales destinatarios de las medidas de DDC, también lo son las APNFD¹⁴ y otras estructuras jurídicas, a la luz de dichas recomendaciones. Aquellas son profesiones o actividades no financieras susceptibles de ser utilizadas para consumir el LA/FT, es por ello que el GAFI, desde su primera Recomendación, obliga a los países miembro a exigir a estas actividades y profesiones a identificar, evaluar y tomar una acción eficaz para mitigar sus riesgos.

Las APNFD son profesiones y actividades vulnerables justamente porque son susceptibles a ser utilizados por sus clientes o usuarios para realizar o prestar ayuda a la realización de operaciones de LA/FT, como lo son: casinos; agentes inmobiliarios; comerciantes de metales y piedras preciosas; abogados, notarios, otros profesionales jurídicos y contadores; y proveedores de servicios societarios y fideicomisos. Estas actividades representan una alternativa para que las organizaciones criminales puedan lavar activos sin necesidad de hacer uso del sistema financiero. Por ello, debido a que son actividades no vinculadas directamente con el sistema financiero, pero representan áreas de riesgos para la integridad y estabilidad del mismo, su regulación estricta se convirtió en un elemento indispensable para la prevención y el combate al LA/FT.

La Recomendación 22 enumera cuáles son estas actividades y profesiones:

¹⁴ Las Recomendaciones del GAFI aplicables a las APNFD son las número 22, 23, 28 y 34.



(a) Casinos – cuando los clientes se involucran en transacciones financieras por un monto igual o mayor al umbral designado aplicable.

(b) Agentes inmobiliarios – cuando éstos se involucran en transacciones para sus clientes concerniente a la compra y venta de bienes inmobiliarios.

(c) Comerciantes de metales preciosos y comerciantes de piedras preciosas – cuando éstos se involucran en alguna transacción en efectivo con un cliente por un monto igual o mayor al del umbral designado aplicable.

(d) Abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores – cuando se disponen a realizar transacciones o realizan transacciones para sus clientes sobre las siguientes actividades: compra y venta de bienes inmuebles; administración del dinero, valores u otros activos del cliente; administración de las cuentas bancarias, de ahorros o valores; organización de contribuciones para la creación, operación o administración de empresas; creación, operación o administración de personas jurídicas u otras estructuras jurídicas, y compra y venta de entidades comerciales.

(e) Proveedores de servicios societarios y fideicomisos cuando se disponen a realizar transacciones o realizan transacciones para un cliente sobre las siguientes actividades: actuación como agente de creación de personas jurídicas; actuación (o arreglo para que otra persona actúe como) como director o apoderado de una sociedad mercantil, un socio de una sociedad o una posición similar con relación a otras personas jurídicas; provisión de un domicilio registrado, domicilio comercial o espacio físico, domicilio postal o administrativo para una sociedad mercantil, sociedad o cualquier otra persona jurídica o estructura jurídica; actuación (o arreglo para que otra persona actúe) como fiduciario de un fideicomiso expreso o que desempeñe la función equivalente para otra forma de estructura jurídica; actuación (o arreglo para que otra persona actúe) como un accionista nominal para otra persona

La Nota Interpretativa a las Recomendaciones 22 y 23, señalan el umbral designado aplicable, es decir, a partir de qué cuantía resultan relevantes las operaciones que realizan quienes se dedican a las APNFDs. Por ejemplo, para las transacciones de casinos son USD/EUR 3.000 y para comerciantes de metales preciosos y comerciantes de piedras USD/EUR 15.000.

Además de las personas morales, el GAFI también identifica riesgos de comisión de delito de LA/FT a través de fideicomisos y demás estructuras análogas. En efecto, la Recomendación 25 señala expresamente que las obligaciones de prevención de LA/FT, así como aquellas del BF, también están referidas en “otras estructuras jurídicas”, destacadamente, los fideicomisos:

25. Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas

Los países deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de otras estructuras jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. En particular, los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre los fideicomisos expresos, incluyendo información sobre el fideicomitente, fiduciario y los beneficiarios, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos establecidos en las Recomendaciones 10 y 22.

1.3. G20 y G8

El G20, o Grupo de los 20, es el principal foro internacional para la cooperación económica, financiera y política de las economías más grandes del planeta: aborda los grandes desafíos globales y busca generar políticas públicas que los resuelvan. Está compuesto por la Unión Europea y 19 países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

Durante la Cumbre del G20¹⁵ de Australia en 2014, los líderes de los Estados miembros aprobaron los Principios de Alto Nivel sobre Transparencia de Beneficiarios Finales, declarando que la transparencia financiera, en particular aquella sobre los BF de las personas morales es una prioridad para esos países. Los principios están basados en instrumentos internacionales existentes, y establecen que los países deberán:

- I. Contar con una definición de BF;
- II. Evaluar los riesgos existentes y emergentes asociados con los diferentes tipos de personas jurídicas y otros arreglos jurídicos, abordados desde una perspectiva nacional e internacional;
- III. Asegurarse que las personas jurídicas mantengan la información del BF y dicha información sea adecuada, precisa y actualizada;
- IV. Garantizar que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a información adecuada, precisa y actualizada sobre los BF de las personas jurídicas. Los países podrían implementar esto a través de registros centrales de BF de personas jurídicas u otros mecanismos apropiados;
- V. Asegurarse que los fideicomisos mantengan información adecuada, precisa y actual sobre sus BF. Estas medidas también deberían aplicarse a otros acuerdos legales con una estructura o función similar a los fideicomisos;
- VI. Garantizar que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a información adecuada, precisa y actualizada con respecto a la propiedad efectiva, es decir, BF, de distintos arreglos jurídicos;
- VII. Exigir a las instituciones financieras y APNFD, incluidos los proveedores de servicios de confianza y empresas, que identifiquen y tomen medidas razonables, para verificar la propiedad efectiva de sus clientes;
- VIII. Garantizar que sus autoridades nacionales cooperen eficazmente a nivel nacional e internacional;
- IX. Apoyar los esfuerzos del G20 para combatir la evasión fiscal garantizando que la información sobre el BF sea accesible para sus autoridades tributarias y pueda intercambiarse con las contrapartes internacionales; y
- X. Abordar el uso indebido de personas jurídicas y otros arreglos jurídicos que pueden obstaculizar la transparencia.

Por otro lado, el G8, integrado por representantes de los Gobiernos de Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón, Italia, Canadá y Rusia, que tienen las economías más industrializadas del mundo, emitió en junio de 2013 ocho principios¹⁶, cuyo objeto es asegurar un núcleo duro de lo que se debe entender por BF:

¹⁵Para la consulta de los Principios de Alto Nivel sobre Transparencia de Beneficiario Final: <https://www.g20.org/es/g20-argentina/areas-de-trabajo/anticorrupcion>

Para mayor referencia sobre el G20: <https://www.g20.org/es/g20/que-es>

¹⁶ Disponibles para su consulta en el siguiente vínculo:

<https://www.gov.uk/government/publications/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements>

Subject to our different constitutional circumstances, and understanding that a one-size-fits all approach may not be the most effective, the G8 endorses the following core principles that are fundamental to the transparency of ownership and control of companies and legal arrangements. These core principles, consistent with the FATF standards, are essential to ensure the integrity of beneficial ownership and basic company information, the timely access to such information by law enforcement for investigative purposes, as well as, where appropriate, the legitimate commercial interests of the private sector.

Estos principios señalan las pautas que deben implementar los Estados para coadyuvar a una correcta regulación de BF, de las que destacan las siguientes:

- I. Las personas morales deben saber quién es su verdadero propietario o quien la controla, es decir, los Estados reconocen que el mecanismo idóneo para hacerse de la información de BF, es justamente la persona moral;
- II. Esta obligación también es extensiva a los fideicomisos y demás estructuras jurídicas análogas, pues éstos también pueden hacer uso del sistema financiero;
- III. Las instituciones financieras y las APNFD deben ser sujetos de regulación, y
- IV. La información sobre BF debe estar accesible para las autoridades, pudiendo utilizar para tales efectos, registros que contengan dicha información.

1.4. Banco Interamericano de Desarrollo¹⁷

El BID es una institución financiera internacional que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población de América Latina y el Caribe, a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad. Representa la principal fuente de financiamiento para el desarrollo para América Latina y el Caribe, mediante préstamos, donaciones y asistencia técnica.

Los temas actuales prioritarios del BID incluyen tres retos de desarrollo: inclusión social e igualdad, productividad e innovación e integración económica; y tres temas transversales: igualdad de género, cambio climático y sostenibilidad ambiental, y capacidad institucional y estado derecho.

En el documento titulado “Regulación de Beneficiario Final en América Latina”¹⁸, se desprende que las obligaciones centrales de los países con respecto a la transparencia e información del BF son las siguientes:

- I. Información de BF correcta (no falsa, ni equivocada);
- II. Información del BF actualizada;
- III. Que la información proporcionada se valide anualmente;
- IV. Que la información esté disponible para las autoridades competentes;
- V. Que los países cuenten con herramientas para verificar el cumplimiento, y

¹⁷ El documento del BID es un análisis de la implementación de BF en Latinoamérica, pero no representa un estándar a nivel internacional de implementación de BF.

¹⁸ Disponible para su consulta en el siguiente vínculo: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8646/Regulacion-sobre-beneficiarios-finales-en-America-Latina-y-el-Caribe.PDF?sequence=4>

VI. Que existan sanciones efectivas por incumplimiento de las obligaciones.

Adicionalmente, el documento del BID refiere que la información del BF debe estar disponible para las autoridades competentes en cualquiera de las siguientes formas:

- I. Un registro central, el cual puede ser un “registro mercantil que lleve una lista de los BF de personas jurídicas”, con la obligación de mantener una lista correcta y actualizada de BF;
- II. Contar con disposiciones que obliguen a las personas morales a llevar una lista actualizada de sus BF o tomar medidas razonables para identificarlos, de manera que esas listas estén disponibles cuando las autoridades competentes las soliciten directamente a las personas morales, y
- III. Otras fuentes que recaben y mantengan la información verificada y actualizada, como pueden ser las instituciones financieras, los abogados, entre otras.

En este sentido, ningún organismo internacional¹⁹ ha establecido la obligación de implementar un registro, sino sólo de mantener la información disponible. Sin embargo, en su informe sobre la regulación del BF en Latinoamérica, el BID identifica que varios países han adoptado o están implementando registros de BF específicos, tanto para personas morales, como para fideicomisos o para ambos, por ejemplo, señala que:

[e]n América Latina, varios países han comenzado a establecer registros de BF o a solicitar que se agregue esta información a los registros mercantiles, o que se envíe a las autoridades [...]. Por ejemplo, en Argentina, las entidades jurídicas deben suministrar información sobre los BF al registro comercial de la ciudad de Buenos Aires. En Brasil se debe informar el BF a las autoridades fiscales. En Costa Rica y Uruguay se debe informar el BF ante el Banco Central. En Colombia, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago se está evaluando la creación de un registro de BF en el marco de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), por lo que en Colombia ya se envió un proyecto de ley al Congreso (2017: 17 y 18).

Otras acciones identificadas por el BID, se indican a continuación:

- I. La Unión Europea estableció en directrices, la creación de registros públicos de BF de personas morales y algunos fideicomisos;
- II. En el Reino Unido (2016) y en Dinamarca (2017) se inscriben los BF de sociedades comerciales y otras personas morales en un registro de acceso público en Internet y en formato de datos abiertos. En Ucrania se tiene un registro de BF, y en Países Bajos se está implementando; y
- III. México, Ghana y Nigeria se comprometieron a explorar la posibilidad de crear su registro de BF en la Cumbre Anticorrupción de Londres en 2016.

Los registros especiales facilitan el acceso oportuno a la información relevante y evita que las instituciones financieras “alerten” a sus clientes sobre el inicio de investigaciones. Sin embargo,

¹⁹ Sobre el particular, los organismos e instituciones internacionales involucradas en el tema de BF son el GAFI, el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Tributarios, el G20 y la OCDE por medio del estándar de reporte común (*Common Reporting Standard*, CRS, por sus siglas en inglés) (BID, 2017, p. 17).

incrementa los costos económicos y políticos, así como los procesos burocráticos necesarios para la emisión de las reformas legislativas.

Cabe mencionar que, de conformidad con el mismo documento del BID, en cuanto a la publicidad que debe darse a la información inscrita en los registros, existen opositores que enfatizan la necesidad de proteger la confidencialidad de los datos personales y el riesgo de delitos como extorsión y secuestro que pueden derivarse de dicha publicidad. Inclusive, el RPSC del Reino Unido prevé ciertos supuestos en los que la información contenida en el registro no será pública.

1.5. Cumbre Anticorrupción de Londres 2016

El 12 de mayo de 2016, se llevó a cabo la Cumbre Anticorrupción de Londres 2016²⁰, a la cual asistieron líderes de 40 países del mundo, así como empresarios y miembros de la sociedad civil, para dar respuestas globales para enfrentar la corrupción. Además, se acordaron medidas para combatir la corrupción en todos los ámbitos, como el secreto empresarial, la transparencia gubernamental, la aplicación de las leyes internacionales contra la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones internacionales.

De esta cumbre surge la primera Declaración Global Contra la Corrupción²¹ en la que los países se comprometieron a:

- I. Exponer la corrupción, y asegurarse que no se pueda ocultar;
- II. El corrupto debe ser perseguido y sancionado, mientras que quien sufrió los daños debe ser apoyado;
- III. La corrupción debe ser erradicada, ahí donde quiera que exista.

México, por su parte, fue país invitado y asumió, entre otros, los compromisos²² de promover que las autoridades aplicadoras de la ley tengan acceso completo y efectivo a la información de BF de empresas y otras personas morales. A continuación se transcriben los compromisos asumidos por el Gobierno Mexicano en materia de BF:

²⁰ Para mayor información sobre lo discutido y acordado en la Cumbre, consultar el siguiente vínculo: <https://www.gov.uk/government/topical-events/anti-corruption-summit-london-2016>

²¹ Disponible para su consulta en el siguiente vínculo: <https://www.gov.uk/government/publications/global-declaration-against-corruption/global-declaration-against-corruption>

²² Para consultar todos los compromisos asumidos por el gobierno mexicano, revisar: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522966/Mexico.pdf

We commit to exploring interoperability of different data bases regarding public contracts information and business registries.

We commit to promote that law enforcement agencies at the national/federal level, have full and effective access to beneficial ownership information for companies and other legal entities registered within their jurisdiction.

We commit to negotiate and implement bilateral arrangements that will ensure parties full and effective access to beneficial ownership information of companies incorporated in the other partner country.

We will take steps to ensure transparency of the ownership and control of all companies involved in property purchase and public contracting.²³

1.6. Legislación de la Unión Europea

La regulación europea en materia de BF y ALA/CFT está consagrada en la Directiva 2015/849 del Parlamento Europeo con fecha del 20 de mayo de 2015 para prevenir el uso del sistema financiero para el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo²⁴. Esta Directiva es aplicable a las entidades de crédito y financieras, así como a personas físicas o morales que ejerzan actividades y profesiones de alto riesgo para estas actividades, como son:

- I. Auditores, contadores externos y asesores fiscales;
- II. Los notarios y otros profesionales del Derecho independientes, cuando participen en:
 - a. La compraventa de bienes inmuebles o entidades comerciales;
 - b. La gestión de fondos, valores y otros activos pertenecientes al cliente;
 - c. La apertura o gestión de cuentas bancarias, cuentas de ahorros o cuentas de valores;
 - d. La creación, el funcionamiento o la gestión de empresas, fideicomisos o estructuras análogas.
- III. Fideicomisarios, y
- IV. Agentes inmobiliarios o agencias de alquiler.

Las actividades sujetas a la Directiva son:

²³ Disponibles para su consulta en el siguiente vínculo: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522966/Mexico.pdf

²⁴ DIRECTIVE (EU) 2015/849 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_2015_141_R_0003&from=ES

- I. Operaciones que se efectúen en efectivo con un importe igual o superior a 10,000 euros;
- II. Utilización de productos de dinero electrónico;
- III. Delitos fiscales relacionados con impuestos directos e indirectos;
- IV. Actividades que se lleven a cabo a través del internet;
- V. Operaciones en juegos de azar superiores a 2,000 euros; y
- VI. Operaciones de personas físicas o entidades jurídicas establecidas en terceros países de alto riesgo.

Destacan las siguientes medidas que deberán establecer los Estados miembros para la prevención y el combate del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo:

- I. Contar con Unidades de Inteligencia Financiera y mecanismos de cooperación entre las mismas, con autonomía y capacidad para desempeñar sus funciones libremente;
- II. Protección contra amenazas o actos de hostilidad a las personas que colaboren en la prevención y combate del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo;
- III. Asegurar la protección de datos personales;
- IV. Asegurar que las entidades obligadas conserven durante cinco años como mínimo la información necesaria respecto de los clientes y sus registros de operaciones;
- V. Conservar y perfeccionar las estadísticas sobre el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; y
- VI. Supervisar que las entidades que operen en otros Estados y las autoridades competentes cooperen estrechamente informando sobre cualquier cuestión que pudiera tener relación con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Cabe destacar que, en materia de BF, los Estados miembros deberán establecer medidas para identificar a toda persona física que ejerza el control de una persona jurídica. Asimismo, la identificación del titular real debe hacerse extensiva a las personas jurídicas que posean otras personas jurídicas.

Adicionalmente, los Estados miembros deben garantizar que la información relativa a la titularidad real se conserve en un registro central situado fuera de la sociedad correspondiente, también deben asegurarse de que se dé acceso a la información sobre la titularidad real, respetando las normas de protección de datos, a otras personas que puedan demostrar un interés.

1.7. Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México

México y la Unión Europea ratificaron el TLCUEM original en el 2000, el cual forma parte del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-UE, que busca fomentar el diálogo político e intensificar la cooperación comercial entre ambas Partes. El TLCUEM representó primer acuerdo de libre comercio entre América y Europa y ha generado un importante crecimiento en los flujos bilaterales del comercio y la inversión.

Derivado de la necesidad de actualizar este tratado, en 2017 la Unión Europea y México iniciaron el proceso de modernización para ajustarlo a la realidad actual. Una de las novedades en dicho proceso fue la inclusión de un capítulo anticorrupción, cuyo objeto es prevenir la corrupción en el comercio y



la inversión, a través de la promoción de la integridad en el sector privado y público; el mejoramiento de los controles internos; la auditoría externa y la información financiera, así como el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción a través de diversas convenciones internacionales, con disposiciones destacadas sobre la transparencia del BF de vehículos jurídicos.

Como se podrá corroborar a continuación, buena parte de las disposiciones adoptadas por la Unión Europea y México ya se encontraban enunciadas en las Recomendaciones del GAFI, con la diferencia de que ahora tendrán efectos vinculantes para las partes en el Tratado, una vez que el mismo se encuentre firmado.

Entre las diversas disposiciones adoptadas, surgieron las siguientes obligaciones para los Estados parte en el tema que nos ocupa:

- I. Que su legislación vigente incluya una definición de “beneficiario final”, y
- II. Que las personas morales y los fideicomisos obtengan y mantengan información objetiva y actualizada de su BF.

Resulta relevante que esta disposición no distingue entre tipos de persona moral, como lo podría ser: de naturaleza civil, mercantil, financiera, etc., por lo que, para dar un debido cumplimiento a la disposición anterior, se debe entender que todas las personas morales en el sistema jurídico mexicano deberán obtener y mantener información objetiva y actualizada de su BF.

- III. Que las instituciones financieras y los APNFD identifiquen a sus clientes y verifiquen su identidad, así como al BF, y tomen medidas razonables para verificar la identidad de éste;
- IV. Que las autoridades relevantes, definidas por los Estados parte, tengan acceso a la información de BF; y puedan intercambiarla con sus contrapartes internacionales;
- V. Que las instituciones financieras y las APNFD realicen una DDC, especialmente con las PEP;
- VI. Que exista una debida supervisión de las obligaciones mencionadas, incluidas la imposición de sanciones, y
- VII. Que las partes reconocen la utilidad de establecer los registros de BF.

Con base en todo lo hasta ahora dicho, resulta relevante que las mejores prácticas internacionales, así como las obligaciones del Estado mexicano exigen un serio análisis y adecuación de la regulación del BF en México que incluya:

- I. Estudios sobre la naturaleza, tipos y mecanismos de constitución de personas morales y sus niveles de riesgo;
- II. Estudios sobre su funcionamiento dentro del sistema financiero mexicano;
- III. Estudios sobre el funcionamiento y regulación de los fideicomisos y sus niveles de riesgo;
- IV. Estudios sobre los mecanismos de constitución y operación de las APNFD, así como el nivel de riesgo de cada una de ellas como mecanismos para la comisión de los delitos de lavado de activos;

- V. Mecanismos de identificación de BF, así como su puesta a disposición en registros que estén expeditos para las autoridades correspondientes, y
- VI. Además de que favorecerán el comercio, los compromisos asumidos por el país en el marco del TLCUEM en materia de BF son una oportunidad para impulsar medidas y herramientas que también son fundamentales en la lucha contra la corrupción.



2. Diagnóstico del Sistema Jurídico Mexicano

2.1. Lavado de activos, corrupción y Beneficiario Final

El lavado de dinero es el proceso para dar la apariencia de legalidad a los capitales obtenidos mediante la ejecución de una conducta ilícita o delito, con la finalidad de incorporar estos capitales en los cauces de la economía formal. Estas conductas ilícitas han recibido diversas denominaciones: por ejemplo, reciclaje de activos, lavado de activos, blanqueo de capitales, y, particularmente en México recibió el nombre de *operaciones con recursos de procedencia ilícita*.

Es importante recalcar que, independientemente de la denominación que se utilice, el LA es un proceso que, para su consumación, precisa del desarrollo que se ve materializado en diversas etapas, y que se pueden categorizar en: (i) etapa de colocación²⁵; (ii) etapa de ensombrecimiento²⁶; y (iii) etapa de integración²⁷. Estas etapas pueden ejecutarse por separado o simultáneamente, pero con regularidad se superponen unas con otras.

Es importante entender al LA como un proceso consistente en una cadena de estas etapas, pues solo así se comprende su complejidad y la multiplicidad de actos que están involucrados. Además, esto especializa su investigación, prevención y, en general, el combate, pues en cada etapa nos encontramos con normatividad y autoridades especializadas (mercantil, civil, bancaria, etc.).

En ese orden de ideas, también resulta conveniente señalar que no hay una sola forma de lavar o blanquear capitales, sino tantas como el ingenio criminal lo permita. Por esta razón, es materialmente imposible analizar todos los métodos por medio de los cuales se blanquean o pretenden blanquear los capitales.

Ahora bien, la relación entre las operaciones con recursos de procedencia ilícita y la corrupción es estrecha. Por un lado, por ejemplo, aquellos que lavan dinero se pueden aprovechar de los cauces corruptos de las instituciones públicas para alcanzar sus objetivos. Por el otro, la corrupción puede ser el delito subyacente al lavado, es decir, aquel por medio del cual se obtienen los recursos ilícitos que posteriormente pretenderán ser blanqueados o lavados.

Además, como las conductas de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de corrupción lesionan el orden socioeconómico de los Estados, no es difícil entender que cuando estas dos actividades delictivas se vinculan, la lesión a los intereses del Estado se incrementa exponencialmente.

Además, muchas veces los mecanismos que se utilizan para introducir esos capitales dentro de la economía formal son justamente por conducto del sistema financiero, y mediante el uso de personas morales y demás estructuras jurídicas, lo cual hace sumamente complicado su detección.

²⁵ Etapa en la cual los recicladores, se ven en la necesidad de deshacerse de las grandes cantidades acumuladas de dinero en efectivo, con el objetivo fundamental de poderlas introducir en la economía legal.

²⁶ Etapa que tiene como objetivo ocultar el origen del producto ilícito, mediante la realización de diversas transacciones. Transacciones que se irán sumando unas a otras para alejarse con cada una, más y más a los capitales de su origen delictual.

²⁷ Etapa en la cual esos capitales retornan a los cauces de la economía legal con la apariencia de haber sido obtenidos de manera lícita. Aquí ya se estará en aptitud de aprovechar los beneficios obtenidos ilícitamente.

Así lo señala el Grupo de Wolfsberg, mismo que está formado por las siguientes instituciones financieras internacionales: ABN AMRO, Banco Santander, Bank of Tokyo-Mitubishi-UFJ, Barclays, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, JP Morgan Chase, Société Générale y UBS:

“Ya se sabe que los blanqueadores de capitales hacen todo lo posible para hacer que sus transacciones no se diferencien de las operaciones legales. Por lo tanto, resulta difícil – a veces imposible – para las entidades distinguir entre las transacciones legales y las ilegales, aunque la entidad en cuestión haya desarrollado y adoptado un planteamiento prudentemente diseñado basado en el riesgo en su programa de prevención de blanqueo de capitales.”²⁸

El sistema financiero ofrece ciertas ventajas que lo hacen atractivo para los sujetos activos del delito de LA como lo son: la liberalización y de la integración de los mercados financieros mundiales; la retirada de las barreras al libre movimiento de capitales, y la rapidez y eficacia de la transferencia de dinero por vía electrónica.

México por su parte, regula el delito de recursos de procedencia ilícita en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, de manera genérica y en diverso artículo 400 bis 1, en calidad agravada. El tipo penal establece que cometerá este delito aquel que por sí o por interpósita persona adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé, reciba, invierta, traspase, transporte o transfiera recursos, derechos o bienes de cualquiera naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.

Como ya se dijo, las personas morales, los fideicomisos y otras estructuras jurídicas, están siendo utilizados como vehículos para realizar alguno de los verbos rectores del delito de lavado de dinero -adquirir, enajenar, administrar custodiar, ocultar, encubrir- respecto del origen y la identidad de los verdaderos titulares de los activos, muchas veces personas servidoras públicas que cometen actos de corrupción.

En el contexto del LA y sus delitos asociados, entre los cuales la corrupción recibe la atención central en este documento, surge la figura del BF. Ahora, si bien es cierto que por definición, el BF no es una persona que esté cometiendo *de iure* una actividad ilícita, es decir, el BF no es un criminal, también lo es que no conocer su identidad o intentar ocultarla dificulta la prevención de la posible comisión de delitos de LA/FT y por hechos de corrupción.

En ese orden de ideas, en este apartado se expone la regulación del BF en el sistema jurídico mexicano, de conformidad con la siguiente metodología en la que se identifican:

- I. Los diferentes tipos, formas y características de personas morales, y las estructuras jurídicas²⁹, incluyendo a las APNFD;
- II. Los procesos para la creación de esas personas jurídicas, los diversos actores que intervienen en el proceso, como lo son, los fedatarios públicos y los registros públicos, y

²⁸ Guía para un Planteamiento Basado en el Riesgo en la Gestión del Riesgo de Blanqueo de Capitales del Grupo de Wolfsberg, en conjunto con Allied Irish Banks, DBS, Lloyds, TSB, SEB y Standard Chartered Bank, disponible para su consulta en el siguiente vínculo: <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/translations/spanish/100.%20RBA-spanish.pdf>

²⁹ El GAFI se refiere a “estructuras jurídicas”, pero en México solamente se encuentra el fideicomiso.

- III. En qué parte del proceso se debe o debería obtener la información sobre el BF y cuál es el tratamiento que el sistema jurídico mexicano le da a la misma.

En primer lugar, se debe aclarar que el BF no es una figura en lo individual. Es decir, su análisis no se reduce al estudio de una única unidad de conocimiento, sino que involucra múltiples materias y objetos de estudio, pertenecientes a diversas materias y que incluso, en algunos casos, se encuentran en distintas jurisdicciones. Es decir, es una figura compleja, que comparte características con el fenómeno de la corrupción.

Es por ello que se debe identificar todas aquellas materias y conceptos que, directa o indirectamente, están relacionadas con su regulación; entenderlas, así como entender el grado y el nivel de contacto con el BF, para así poder proceder a su correcta identificación y regulación.

En ese orden de ideas, se puede señalar preliminarmente que el BF está relacionado con la regulación de:

- I. Personas morales, pues son el principal vehículo por medio del cual se puede llegar a ocultar el origen o identidad del BF;
- II. Fideicomisos, o estructuras jurídicas según el GAFL, y los riesgos asociados a su uso, tanto nacionales como aquellos fideicomisos extranjeros, pero que realizan actividades en el territorio nacional;
- III. Registros públicos de personas morales, la propiedad y el comercio, pues es donde se debe mantener la información actualizada sobre las personas morales.

Los registros públicos, sin importar la información material que en ellos se registre, son de suma importancia para el desarrollo de los países modernos. Los registros permiten a los gobiernos y a la sociedad en general tener (i) un acceso expedito y oportuno a la información ahí contenida, la cual fue calificada previamente como de interés general; (ii) esa información de manera aislada son solamente datos, pero debe ser transformada en contenido valioso, es decir, el resultado de haber organizado o analizado los datos de alguna manera específica y con un propósito; (iii) lo que permitirá al Estado la toma de decisiones con base en dicha información actualizada y verificada; y (iv) permite una fiscalización y rendición de cuentas de los entes públicos por parte de la sociedad civil.

La ENR establece que: “la función primordial de los registros es dar publicidad a los actos jurídicos, con el objeto de proporcionar seguridad jurídica”, y de ahí la relevancia de una correcta regulación y funcionamiento, pues de conformidad con la actual regulación en el sistema jurídico mexicano, son el primer punto de contacto para la identificación del BF.

- IV. Instituciones financieras que integran el sector financiero, y las APNFD, denominadas en México como Actividades Vulnerables que son precisamente el medio con el cual se puede realizar operaciones de LA/FT, y son las entidades que aplican las medidas de DDC; y
- V. Regulación general en materia de ALA/CFT, pues las medidas de identificación del BF, forman parte de las medidas generales de DDC que deben aplicar las instituciones financieras y las APNFD.

Resulta relevante señalar que el IEM México 2018³⁰, específicamente hablando del BF, identificó las siguientes deficiencias del sistema jurídico mexicano:

- I. El ENR no presenta una visión coherente del nivel de riesgo asociado a las personas morales, además, no demuestra que todas las autoridades tengan una apreciación igualitaria del problema del LD/FT;
- II. No existe la obligación explícita de garantizar que la información básica de las personas morales sea precisa y se actualice oportunamente³¹;
- III. No existe una obligación general para todas las personas morales de obtener, conservar y mantener actualizada información del BF;
- IV. No existen disposiciones específicas que obliguen a las personas morales a cooperar con las autoridades competentes para determinar el BF;
- V. No hay requisitos para mantener la información sobre el BF ni en posesión de las mismas personas morales, ni los registros que contengan la información específica sobre BF durante al menos cinco años después de la fecha en que la compañía se disuelve o deja de existir;
- VI. No hay sanciones específicas previstas para el incumplimiento con los requisitos de mantener y actualizar un registro de accionistas o miembros;
- VII. No hay disposiciones específicas concernientes al intercambio de información sobre accionistas para los fines de la cooperación internacional; y
- VIII. En caso que la información de BF esté disponible, no se garantiza el acceso oportuno a ella ni para las autoridades competentes ni para el público en general.

México ha adoptado tres diferentes conceptos sobre lo que el GAFI entiende por BF. Dichos conceptos son beneficiario controlador, propietario real y beneficiario final; sin embargo, las tres se refieren a: una persona que “en última instancia” recibe los beneficios o controla a otra persona moral (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Diferentes conceptos relacionados a BF en el sistema jurídico mexicano.

Concepto
Ley Anti-Lavado ³²

³⁰ Ver página 182 del IEM México 2018 en adelante.

³¹ Ver página 184 del IEM México 2018: “Criterio 24.6 — (Parcialmente cumple) No hay una obligación general, para todas las sociedades, de obtener y mantener información del beneficiario final bajo la ley mexicana. Las autoridades competentes pueden depender de la información conservada por las IF y APNFD (véase R.10 y R.22); sin embargo, el acceso oportuno a esta información no está garantizado...”

³² Artículo 3, fracción III, de la Ley Anti-Lavado.



“Beneficiario Controlador”: a 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 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.

Disposiciones de Carácter General³³ y los Lineamientos del Propietario Real³⁴:

“Propietario Real”: a aquella persona física que, por medio de otra o de cualquier acto o mecanismo, obtiene los beneficios derivados de una cuenta, contrato u operación y es, en última instancia, el verdadero dueño de los recursos, al tener sobre estos derechos de uso, disfrute, aprovechamiento, dispersión o disposición

El término Propietario Real también comprende a aquella persona o grupo de personas físicas 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 comisiones³⁵.

Por su parte, las Disposiciones señalan que hay Control:

a la capacidad de una persona o grupo de personas, a través de la propiedad de valores, por la celebración de un contrato o por cualquier otro acto jurídico, para (i) imponer, directa o indirectamente,

³³ Hay Disposiciones de Carácter General para cada uno de los integrantes del sistema financiero: las Instituciones de Crédito, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Reguladas y No Reguladas, las Casas de Cambio, Transmisores de Dinero, Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias, Almacenes Generales de Depósito, Casas de Bolsa, las Sociedades Operadoras de Fondos de Inversión y Distribuidoras de Acciones de Fondos de Inversión, Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Asesores en Inversiones, Uniones de Crédito, Instituciones de Seguros, Instituciones de Fianzas, Administradoras de Fondos para el Retiro y Centros Cambiarios. Todas ellas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se encuentran disponibles para su consulta en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/uif-marco-juridico-disposiciones-de-caracter-general.aspx>

³⁴ Disponibles para su consulta en el siguiente vínculo: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/243123/Lineamientos_Propietario_Real_PLD.pdf

³⁵ Disponibles para su consulta en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/uif-marco-juridico-disposiciones-de-caracter-general.aspx>

decisiones en la asamblea general de accionistas o de socios o en el órgano de gobierno equivalente de una persona moral; (ii) nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o equivalentes de una persona moral; (iii) mantener la titularidad de derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social de una persona moral, o (iv) dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de una persona moral.

Adicionalmente, se entenderá que ejerce Control aquella persona física que directa o indirectamente, adquiera el 25% o más de la composición accionaria o del capital social, de una persona moral;

Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 108 Bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y 91 de la Ley de Sociedades de Inversión

“Beneficiario Final”: aquella persona física que por medio de otra obtiene los beneficios derivados de una Operación. También comprende aquellas personas que ejerzan el control efectivo final sobre una persona moral o acuerdo legal.

Como se puede observar, la conceptualización del BF en México está contemplada en distintos ordenamientos de distinta naturaleza y con distinta aproximación: la Ley Anti-Lavado; las Disposiciones de Carácter General; y, los Lineamientos del Propietario Real los cuales no son de carácter vinculante pues establecen medidas enunciativas que podrán ser tomadas en cuenta por las instituciones financieras para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las Disposiciones de Carácter General. Así lo señala su propio texto:

Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer, de forma enunciativa más no limitativa, medidas, directrices y criterios que las entidades podrán considerar para coadyuvar en su obligación de identificar al Propietario Real de sus Clientes o Usuarios, respecto de las Operaciones que realicen con estos, conforme las Disposiciones.

Entonces, BF, a la luz del sistema jurídico mexicano, es aquella persona física que “en última instancia”³⁶ acredita alguno de estos supuestos, respecto a una persona moral, por sí por medio de otra o de cualquier acto o mecanismo:

- I. Obtiene los beneficios;
- II. Controla;

La Ley Anti- Lavado y las Disposiciones de Carácter General señalan que se entenderá que hay control cuando se realizan una de las siguientes actividades:

- A. 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;
- B. Mantener la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social;
- C. Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la misma; o

³⁶Esta “última instancia” es lo que GAFI denomina en su Glosario como “que finalmente” posee o controla, y “se refiere a las situaciones en que la titularidad/control se ejerce mediante una cadena de titularidad o a través de otros medios de control que no son un control directo”.

- D. Directa o indirectamente, adquiera el 25% o más de la composición accionaria o del capital social, de una persona moral.
- III. Es el verdadero dueño de una persona moral³⁷, al ejercer los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio.

Con base en estas premisas, y, de conformidad con lo que el GAFI ha entendido por “en última instancia”, “último término”, o “finalmente”, se puede válidamente concluir que, de conformidad con las definiciones presentadas, toda persona moral siempre tiene un BF.

Es por ello que el primer nivel de análisis de la institución del BF debe ser entender la naturaleza y el procedimiento de constitución de las personas morales por ser el principal vehículo de comisión de los delitos de LA/FT, así como todos los actores que intervienen en dicho proceso de constitución.

Previo a ello, se señala que si bien es cierto que la legislación civil y mercantil debe ser el punto de partida para entender el concepto de persona moral, también lo es que desde el rango constitucional se reconoce en el artículo 27, fracciones II, III, IV, V, VI, VII, el otorgamiento de personalidad jurídica a las asociaciones religiosas, las instituciones de beneficencia, las sociedades mercantiles, los bancos debidamente autorizados, las entidades federativas y a los núcleos de población ejidal y comunal, así como la consecuente capacidad para adquirir bienes que sean exclusivamente para el cumplimiento de su objeto, pero por escapar del objeto del documento, solamente nos enfocaremos en las de naturaleza civil y mercantil que tienen sustento en la legislación federal en materia mercantil, es decir, la LGSM y el CC, así como los códigos civiles de las 32 entidades federativas y CCF.

2.2. Personas morales

La importancia de la figura de la identificación del BF reside en su utilidad para impedir –o reducir– el uso de las personas morales como vehículos para la comisión de los delitos de LA/FT. Además, permite identificar con toda claridad a la persona física que, sin perjuicio de su participación formal dentro de la empresa, es quien en último término la controla o se beneficia de sus actos.

En este sentido, las Recomendaciones 24 y 25 del GAFI disponen que, para impedir el uso indebido de personas morales y otras estructuras jurídicas para operaciones de LA/FT, los Estados deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el BF, misma que se debe traducir en un debido control de las personas morales. Además, las autoridades competentes deberán tener acceso oportuno a dicha información para la generación de inteligencia. Para estos fines, los “países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos plasmados en las Recomendaciones 10 y 22”.

³⁷ A diferencia de la definición presentada por el GAFI en su Glosario, la normatividad mexicana no incluye dentro de los verbos rectores la posesión.

Las personas morales de naturaleza privadas, están divididas en dos categorías: (i) civiles, que pueden ser constituidas como asociaciones o sociedades; y (ii) mercantiles, que pueden ser constituidas como algunas de las sociedades contenidas en el artículo 1° de la LGSM³⁸.

Al respecto, el documento titulado *FATF Guidance on Transparency and Beneficial Ownership (supra)*, subraya que el hecho de que las Recomendaciones hagan alusión a los clientes de las instituciones financieras y las APNFD como empresas, sociedades o clientes, no significa que las personas morales que no son empresas o sociedades mercantiles estén exentas de que se les requiera la información y documentación para cumplir con los requisitos de la DDC, entre la cual está la información relativa al BF. Esas otras personas morales pueden ser las sociedades o asociaciones de naturaleza civil, fundaciones, entre otras.

La principal diferencia entre una persona moral civil y mercantil, es que para las primeras el objeto preponderante no puede ser una especulación comercial, mientras que para las segundas sí, y por ello sí pueden realizar actos de comercio. Al respecto resulta relevante la tesis III.2o.C.120 C³⁹ de los Tribunales Colegiados de Circuito, pues señala que para identificar la “especulación comercial” se debe identificar que la finalidad es lucrar con el objeto de la sociedad:

ESPECULACIÓN COMERCIAL. EN QUÉ CONSISTE, TRATÁNDOSE DE COMPRAVENTAS MERCANTILES. El fin o propósito de especulación comercial a que aluden los artículos 75, fracciones I y II, y 371 del Código de Comercio, no se define, exclusivamente, en relación con el hecho de que el comprador vaya a tener una ganancia lícita si decide vender el bien que adquirió, pues el mayor valor del precio de venta sobre el de compra no es un factor que defina la mercantilidad de un contrato, pues aun las compraventas meramente civiles pueden tener un evidente y expreso propósito económico o lucrativo; por lo cual, la distinción entre lucro civil y especulación mercantil, debe ser en el sentido de que éste necesariamente debe ser relativo al tráfico comercial, esto es, que quien adquiere un bien lo hace con el fin directo de transmitir posteriormente la propiedad del mismo a un tercero, con el fin de lucrar con ello, esto es, de obtener una ganancia.

2.2.1. Tipos y procedimientos de creación de personas morales

La legislación civil y mercantil sienta las bases para la creación de entes con personalidad jurídica, sujetos de derechos y obligaciones, diferentes de las personas físicas. Si bien, la legislación civil corresponde al orden jurídico local o estatal, al no estar contemplado en el catálogo del artículo 73 constitucional, constituye la referencia más adecuada para distinguir los principales tipos de personas morales, pues a diferencia de la legislación mercantil, el CCF sí contiene un catálogo de las personas morales en México.⁴⁰

Los tipos de personas morales establecidos en el artículo 25, fracciones III a VII del CCF son las siguientes:

³⁸ Sociedad anónima, sociedad en nombre colectivo, sociedad en comandita simple, sociedad en comandita por acciones, sociedad cooperativa, sociedad de acciones simplificadas y la sociedad de responsabilidad limitada.

³⁹ [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Julio de 2006; Pág. 1207. III.2o.C.120 C.

⁴⁰ Para un estudio profundo de las personas morales de naturaleza civil locales, se recomienda la revisión de la normatividad local en la materia.

- I. Las sociedades civiles o mercantiles;
- II. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- III. Las asociaciones distintas de las anteriores que tengan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no sean desconocidas por la ley, y
- IV. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, según el artículo 2736 del CCF.

De acuerdo con dicho Título Segundo del CCF⁴¹, las personas morales se rigen y cobran existencia por disposición de las leyes, su escritura constitutiva y sus estatutos. Pueden ejercer todos los derechos que sean necesarios para cumplir el fin para el que fueron creadas, contraen obligaciones y actúan por medio de sus órganos de representación indicados en las leyes, sus escrituras constitutivas y sus estatutos.

Esto resulta relevante pues al ser una ficción jurídica, la persona moral siempre actúa y se exterioriza ante terceros por conducto, necesariamente, de personas físicas, y son sobre quienes generalmente recaen los efectos de los actos y hechos jurídicos de la persona moral.

Por lo que hace al ámbito mercantil, la LGSM reconoce en su artículo primero las siguientes personas morales:

- I. Sociedad en nombre colectivo;
- II. Sociedad en comandita simple;
- III. Sociedad de responsabilidad limitada;
- IV. Sociedad anónima;
- V. Sociedad en comandita por acciones;
- VI. Sociedad cooperativa, y
- VII. Sociedad por acciones simplificada.

2.2.2. Asociaciones y sociedades civiles

Las asociaciones y sociedades civiles son contratos regulados dentro de la Segunda Parte del Libro Cuarto del CCF, “De las Diversas Especies de los Contratos” y, en ese sentido, deben reunir los elementos de existencia y validez que marca la legislación en la materia -artículos 1794 y 1795 del CCF⁴²-.

De conformidad con el artículo 2670 del CCF, las asociaciones son personas morales, cuyas características principales están las de ser una reunión, que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley, es decir, cuyo objeto sea lícito, y que no sea de carácter preponderantemente económico, en donde, la calidad de socio es intransferible, por lo que la admisión de socios solo se realizará mediante asamblea general:

⁴¹Se tomará como base el CCF al ser el código en el cual se basan muchos de los códigos estatales, pero se insiste en que la legislación en materia civil es de competencia local.

⁴²No se debe perder de vista que si bien las personas morales, sin importar si son civiles o mercantiles, su naturaleza jurídica es la de ser un contrato por medio del cual una pluralidad de personas físicas o morales acuerdan asociarse y generar con ello derechos y obligaciones. Salvo las sociedades de acciones simplificadas en donde se permite que sea unipersonal en cuyo caso no se podría hablar de un contrato.

Artículo 2670.- Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

Sobre la forma⁴³ que debe revestir el contrato de asociación, señala el artículo 2671 del CCF que éste ha de constar por escrito. Es decir, no se requiere forma especial para la manifestación de la voluntad de los contratantes. Aun así, el artículo 2672 señala que, para que los estatutos produzcan efectos ante terceros, tienen que inscribirse en el Registro Público (CCF, art. 2673)⁴⁴.

De dicho Título se destaca que el Registro es público⁴⁵ y solo se registran los testimonios de escrituras o actas notariales, y las resoluciones y providencias judiciales que consten de manera auténtica, así como aquellos documentos privados que cumplan con los requisitos de ley:

Artículo 3005.- Sólo se registrarán:

I.- Los testimonios de escrituras o actas notariales u otros documentos auténticos;

II.- Las resoluciones y providencias judiciales que consten de manera auténtica; y

III.- Los documentos privados que en esta forma fueren válidos con arreglo a la ley, siempre que al calce de los mismos haya la constancia de que el notario, el registrador, el corredor público o el Juez competente se cercioraron de la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes. Dicha constancia deberá estar firmada por los mencionados fedatarios y llevar impreso el sello respectivo.

Constituye un medio de control que permite identificar actos o hechos relacionados con las personas morales, pues es un medio de publicidad y de oponibilidad ante terceros adquirentes de buena fe.

Respecto a la estructura misma de la persona moral, en los estatutos debe estar prevista la estructura organizacional y las facultades de sus órganos. La asamblea general es el órgano donde reside el poder supremo de las asociaciones, se conforma por todos las y los socios y, a su cabeza, hay un director o más. Entre otras funciones, la asamblea general resuelve por mayoría de votos la admisión y la exclusión de socios y, dado que la calidad de socio o socia es intransferible y que los socios pueden separarse voluntariamente previo aviso de al menos dos meses de anticipación.

Por otro lado, las sociedades civiles son aquellas por medio de las cuales las y los socios se obligan a unir esfuerzos o recursos para la realización de su objeto. Su objeto puede ser preponderantemente económico, pero nunca constituir una especulación comercial (CCF, artículo 2688):

⁴³ “El estudio de la forma, se refiere a la manera en la que la voluntad debe exteriorizarse para producir los efectos jurídicos deseados. Ciertamente, todo negocio jurídico, está basado en la voluntad de su autor, pero dicha voluntad debe ser manifestada de alguna manera, o –en otras palabras– no basta con que el sujeto quiera internamente alcanzar el fin práctico tutelado por el ordenamiento jurídico, sino que debe externar su voluntad de tal suerte que sea reconocida objetivamente”. Rico, F., & Garza, P. (2010). Teoría General de las Obligaciones. México: Porrúa.

⁴⁴ Se encuentra regulado en el Título Segundo, de la Tercera Parte del Libro Cuarto, del “Registro Civil”, esto es de los artículos 2999 en adelante del mismo ordenamiento normativo, en donde se señala que todo lo relativo a su sistema y métodos será regulado por el Reglamento que al efecto se emita.

⁴⁵ Esto quiere decir que, en primer lugar, cualquier persona debe tener acceso a la información contenida en el registro, y, además, los encargados del mismo tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de los asientos que obren en los folios del Registro Público y de los documentos relacionados con las inscripciones que estén archivados. También tienen la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los folios del Registro Público, así como certificaciones de existir o no asientos relativos a los bienes que se señalen.

Artículo 2688.- Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial.

Respecto a la forma, el contrato de sociedad debe constar por escrito, es decir, no se requiere especial forma para su constitución, salvo que algún socio transfiera bienes a la sociedad cuya enajenación deba hacerse en escritura pública, entonces el contrato de sociedad debe constar también en escritura pública.

Además, señala el CCF que, a falta de forma, el contrato surtirá plenos efectos entre las y los socios, e incluso no podrán oponer dicha falta de forma ante terceros, y sólo tendrá el efecto de que aquellos podrán pedir en cualquier tiempo la liquidación de la misma:

Artículo 2691.- La falta de forma prescrita para el contrato de sociedad, sólo produce el efecto de que los socios puedan pedir, en cualquier tiempo, que se haga la liquidación de la sociedad conforme a lo convenido, y a falta de convenio, conforme al Capítulo V de esta sección; pero mientras que esa liquidación no se pida, el contrato produce todos sus efectos entre los socios y éstos no pueden oponer a terceros que hayan contratado con la sociedad, la falta de forma.

De igual forma como con las asociaciones civiles, para que el contrato de sociedad civil surta efectos frente a terceros, deben inscribirse en el Registro de Sociedades Civiles, de conformidad con el artículo 2694 del CCF, pero su inscripción solamente tiene efectos declarativos. Es decir, el contrato de sociedad o asociación surte efectos cuando hay consentimiento y objeto, sin importar si éste es inscrito ante el registro público correspondiente, lo cual solamente le da oponibilidad ante terceros adquirentes de buena fe.

Finalmente, resulta relevante anotar que, de conformidad con la fracción III del artículo 27 de la Constitución Federal, las asociaciones y sociedades civiles únicamente podrán adquirir bienes inmuebles que sean estrictamente necesarios para el cumplimiento de su objeto:

Artículo 27.- La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

...

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

Conviene precisar que lo efectos de una inscripción dentro del Registro no es constitutivo de derechos, es decir, no crea situaciones jurídicas nuevas, ni convalida actos nulos, sino que es

meramente declarativo, es por ello que el artículo 3007 CCF señala que aquellos documentos que sean registrables y no se registren no surtirán efectos en perjuicio de tercero⁴⁶.

Al respecto resulta relevante el artículo 3008 del citado Código pues señala expresamente que la inscripción tiene efectos declarativos, mientras que el diverso artículo 3010 señala que los derechos registrados “se presume” que existen, y como toda presunción, es salvo prueba en contrario:

Artículo 3007.- Los documentos que conforme a este Código sean registrables y no se registren, no producirán efectos en perjuicio de tercero; y

Artículo 3008.- La inscripción de los actos o contratos en el Registro Público tiene efectos declarativos.

Artículo 3010.- El derecho registrado se presume que existe y que pertenece a su titular en la forma expresada por el asiento respectivo. Se presume también que el titular de una inscripción de dominio o de posesión, tiene la posesión del inmueble inscrito.

Finalmente, es importante señalar que de conformidad con el artículo 3018 del CCF, la inscripción o anotación que vaya a ser realizada en el Registro Público puede ser realizada por “quien tenga interés legítimo” o “por el Notario que haya autorizado la escritura de que se trate. Es decir, no hay la obligación del fedatario público de registrar, sino que es facultativo entre la persona con el interés o el Notario:

Artículo 3018.- La inscripción o anotación de los títulos en el Registro Público pueden pedirse por quien tenga interés legítimo en el derecho que se va a inscribir o anotar, o por el Notario que haya autorizado la escritura de que se trate.

Hecho el registro, serán devueltos los documentos al que los presentó, con nota de quedar registrados en tal fecha y bajo tal número.

2.2.3. Sociedades mercantiles

Las personas morales clasificadas como sociedades mercantiles reconocidas por la LGSM, son las siguientes:

- I. Sociedad en nombre colectivo, que de conformidad con el artículo 25 de la LGSM, es aquella que existe bajo una razón social y en la que todos los socios responden, de modo subsidiario, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales;

⁴⁶ Sobre la distinción entre los efectos declarativos y los efectos constitutivos, resulta relevante la tesis aislada I.4o.A.430A de los Tribunales Colegiados de Circuito: ACTOS ADMINISTRATIVOS. DIFERENCIAS ENTRE LOS DECLARATIVOS Y LOS CONSTITUTIVOS. Los actos administrativos declarativos usualmente reflejan o reproducen lo que dice la ley y necesariamente asignan consecuencias si se cumplieron todos los requisitos estipulados o previstos en el supuesto de hecho o normativo, lo que implica sólo el ejercicio de una facultad reglada; tal es el caso de las resoluciones que implican respuestas a consultas fiscales formuladas por los particulares que únicamente se pronuncian en cuanto al contenido, la interpretación y el alcance de la ley, así como a la valoración y calificación para efectos fiscales de la actividad de la quejosa, pues se limitan a constatar un derecho y situación jurídica predeterminados en la norma, pero no dan pauta a consecuencias o valoraciones diversas aunque generen derechos y sean favorables al gobernado. A diferencia de los actos declarativos, existen los administrativos que caen en el concepto de constitutivos, configuradores o conformadores de una situación o régimen específico y singular en función de particularidades del sujeto y del caso, y derivan en muchas ocasiones del ejercicio de una facultad discrecional conforme a la cual, la autoridad, con libertad de apreciación de las circunstancias del caso y del supuesto de hecho o hipótesis legal, elige de entre varias alternativas o consecuencias que la ley le faculta a aplicar. Éste es el caso de las resoluciones administrativas de carácter individual en materia de impuestos que otorgan una autorización o determinan un régimen fiscal, en virtud de que el primer supuesto implica que el particular interesado debe cumplir las normas que establece el legislador o satisfacer determinadas condiciones para que la autoridad decida si otorga o no la autorización y el segundo determina cuál es el conjunto de reglas que le rigen, atendiendo a sus particularidades y a su actividad.

- II. Sociedad en comandita simple, que de conformidad con el artículo 51 de la LGSM, es aquella que existe bajo una razón social y se compone de uno o varios socios comanditados que responden, de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus aportaciones;
- III. Sociedad de responsabilidad limitada, que de conformidad con el artículo 58 de la LGSM, es aquella que se constituye entre socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables, a la orden o al portador, pues sólo serán cedibles en los casos y con los requisitos que establece el mismo ordenamiento normativos;
- IV. Sociedad anónima, que de conformidad con el artículo 87 de la LGSM, es aquella que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones;
- V. Sociedad en comandita por acciones, que de conformidad con el artículo 207 de la LGSM, es aquella que se compone de uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus acciones;
- VI. Sociedad cooperativa, que de conformidad con el artículo 2 de la LGSC, es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios; y
- VII. Sociedad por acciones simplificada, que de conformidad con el artículo 260 de la LGSM, es aquella que se constituye con una o más personas físicas que solamente están obligadas al pago de sus aportaciones representadas en acciones. En ningún caso, las personas físicas podrán ser simultáneamente accionistas de cualquier otro tipo de sociedad a que se refiere la misma ley, cuando su participación en dichas sociedades mercantiles les permita tener el control de la sociedad o de su administración, en términos del artículo 2, fracción III de la Ley del Mercado de Valores.

Respecto a la inscripción, el artículo 19 del CC establece que las sociedades mercantiles tienen la obligación de inscribir en el RPC los documentos relativos a su “constitución, transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación”, pero no se identificó sanción para las sociedades que no cumplan con dicho mandato.

Asimismo, el artículo 16, con relación con diverso artículo 3 del mismo ordenamiento legal, obliga a todas las sociedades mercantiles, constituidas con arreglo a las leyes mercantiles, y a las sociedades extranjeras, las agencias y sus sucursales, cuando ejerzan actos de comercio dentro del territorio nacional, a inscribir en el RPC todos los “documentos cuyo tenor y autenticidad deben hacerse notorios”.

Ahora, si bien el CC señala que será obligatorio realizar las inscripciones referidas, no contiene sanciones específicas ni mecanismos de exigibilidad para las sociedades que incumplan con dicho mandato. La única consecuencia, de conformidad con el artículo 27 del mismo ordenamiento, de no

inscribir es que los efectos del contrato sólo surgen entre los que lo celebren, de la misma forma que con las sociedades civiles.

También el CC señala que todos los comerciantes están obligados a inscribir en el RPC todos los documentos que deban hacerse notorios:

Artículo 16.- Todos los comerciantes, por el hecho de serlo, están obligados:

II.- A la inscripción en el Registro público de comercio, de los documentos cuyo tenor y autenticidad deben hacerse notorios;

Respecto a la personalidad de las sociedades mercantiles, la LGSM señala, por un lado, en su artículo 2, que adquieren personalidad jurídica cuando son inscritas en el RPC. Lo cual no resulta consecuente con las disposiciones del CC, pues como ya se dijo, el registro solamente tiene efectos declarativos y de oponibilidad ante terceros.

Por otro lado, el artículo 5 de la LGSM señala que las sociedades mercantiles se constituyen a través de escritura pública o póliza autorizada por un fedatario público, así como todas sus modificaciones.

Es decir, de una lectura de ambas disposiciones de la LGSM, las sociedades mercantiles deben: (i) constituirse ante fedatario público; (ii) y, estar debidamente registradas ante el RPC.

Aun así, el mismo artículo 2° señala que aquellas sociedades que no estén inscritas ante el RPC tendrán personalidad jurídica, siempre y cuando se hayan exteriorizado frente a terceros, en cuyo caso serán denominadas sociedades irregulares. La consecuencia de esa irregularidad es que en esos casos, quienes realicen actos jurídicos como representantes o mandatarios de dichas sociedades, responderán del cumplimiento frente a terceros, subsidiaria, solidaria e ilimitadamente⁴⁷.

Es decir, las sociedades mercantiles pueden surtir sus efectos con la mera exteriorización frente a terceros sin necesidad de una forma en específico ni haber sido inscritas ante el RPC, supuesto en el cual serán denominadas sociedades irregulares. Es decir, la LGSM habilita que sociedades no inscritas y respecto de las cuales no hay control, tengan efectos en la vida jurídica.

La escritura o póliza constitutiva de una sociedad deberá contener los siguientes elementos (artículo 6):

⁴⁷ Esto no aplica a las sociedades por acciones simplificadas, las cuales siempre deberán estar registradas.

- I. Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad;
- II. El objeto de la sociedad;
Su razón social o denominación;
- III. Su duración, misma que podrá ser indefinida;
- IV. El importe del capital social;
- V. La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización.
Cuando el capital sea variable, así se expresará indicándose el mínimo que se fije;
- VI. El domicilio de la sociedad;
- VII. La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;
- VIII. El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social;
- IX. La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;
- X. El importe del fondo de reserva;
- XI. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente, y
- XII. Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.

Los requisitos anteriores, así como los demás señalados en el artículo 6 de la LGSM, y las reglas adicionales sobre organización y funcionamiento de la sociedad establecidas en la escritura, constituyen los estatutos de las personas morales mercantiles.

Al respecto, el artículo 7 dispone que, si el contrato social no se hubiere otorgado en escritura o póliza ante fedatario público, pero contuviere los requisitos señalados anteriormente, cualquiera persona que figure como socio podrá demandar en la vía sumaria el otorgamiento de la escritura o póliza correspondiente.

Además, el mismo artículo señala que en caso de que la escritura social no se presentare dentro del término de quince días a partir de su celebración para su inscripción en el Registro Público de Comercio, cualquier socio podrá demandar en la vía sumaria dicho registro. Las personas que celebren operaciones a nombre de la sociedad, antes del registro de la escritura constitutiva, contraerán frente a terceros, responsabilidad ilimitada y solidaria por dichas operaciones.

Por otro lado, en términos de la LGSC, las sociedades cooperativas, se constituyen y adquieren personalidad jurídica mediante la firma del acta respectiva, es decir, del contrato social.

El artículo 12 señala que la constitución de la sociedad se realizará en asamblea general, en la cual se levantará el acta correspondiente que contendrá: datos generales de los fundadores; nombre de las personas que hayan resultado electas para integrar por primera vez consejos y comisiones, y las bases constitutivas.

Además, los socios deberán acreditar su identidad y ratificar su voluntad de constituir la sociedad cooperativa y de ser suyas las firmas o las huellas digitales que obran en el acta constitutiva, ante notario público, corredor público, juez de distrito, juez de primera instancia en la misma materia del fuero común, presidente municipal, secretario, delegado municipal o titular de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México, del lugar en donde la sociedad cooperativa tenga su domicilio.

Y aunque pareciera que la ratificación de las firmas y de voluntad constituye un requisito *sine qua non* para la existencia de la sociedad, el artículo 13 le resta relevancia jurídica a lo dispuesto por el artículo 12 en su segundo párrafo, pues señala que “a partir del momento de la firma de su acta constitutiva, las sociedades cooperativas contarán con personalidad jurídica, tendrán patrimonio propio y podrán celebrar actos y contratos, así como asociarse libremente con otras para la consecución de su objeto social”. Es decir, resulta irrelevante la ratificación que exige el artículo 12.

Respecto a la inscripción del acta, el artículo 13 *in fine* dispone que tiene que ser inscrita ante el RPC. Las bases constitutivas comprenden, entre otros elementos, la denominación, el objeto y el domicilio social, así como la forma de administración y dirección interna, sus poderes y responsabilidades (artículo 16).

Y es a partir de dicha inscripción que el régimen de responsabilidad de los socios que se adopte, surtirá efectos. Entretanto, todos los socios responderán en forma subsidiaria por las obligaciones sociales que se hubieren generado con anterioridad a dicha inscripción.

Además, señala que las personas que realicen actos jurídicos como representantes o mandatarios de una sociedad cooperativa no inscrita en el RPC, responderán del cumplimiento de las obligaciones sociales frente a terceros, subsidiaria, solidaria e ilimitadamente, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que hubieren incurrido.

Resulta curioso que la ley señala en su artículo 10, que las sociedades que simulen constituirse en sociedades cooperativas o usen indebidamente las denominaciones alusivas a las mismas, serán nulas de pleno derecho y estarán sujetas a las sanciones que establezcan las leyes respectivas, sin especificar exactamente la forma en que se procedería para la identificación de esa simulación.

2.2.4. Reforma a la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de BF

Con fecha 14 de junio de 2018, fue publicada en el DOF⁴⁸ una reforma a la LGSM que impone obligaciones adicionales a las sociedades anónimas y las sociedades de responsabilidad limitada en materia de identificación del BF.

⁴⁸ Disponible para su consulta en el siguiente vínculo: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5526409&fecha=14/06/2018



La reforma estableció que todas las transmisiones de partes sociales que se hagan en las sociedades de responsabilidad limitada y en la sociedad anónima deben registrarse en el sistema electrónico establecido por la SE, de conformidad con el artículo 50 bis del CC⁴⁹, es decir, en el Portal de Publicaciones de Sociedades Mercantiles⁵⁰.

De conformidad con el artículo ÚNICO transitorio del Decreto publicado en el DOF, la reforma entraría en vigor a los seis meses contados a partir del día siguiente de su publicación, es decir, el 14 de diciembre de 2018. Por esta razón, habría que esperar para poder evaluar si su funcionamiento ha sido el esperado.

Para pronta referencia se transcriben los artículos reformados, así como el texto previo a la reforma:

Ley General de Sociedades Mercantiles	
Texto anterior	Texto publicado en el DOF el 14 de junio de 2018.
<p>De la sociedad de responsabilidad limitada.</p> <p>Artículo 73.- La sociedad llevará un libro especial de los socios, en el cual se inscribirá el nombre y el domicilio de cada uno, con indicación de sus aportaciones, y la transmisión de las partes sociales.</p> <p>Esta no surtirá efectos respecto de terceros sino después de la inscripción.</p> <p>Cualquiera persona que compruebe un interés legítimo tendrá la facultad de consultar este libro que estará al cuidado de los administradores quienes responderán personal y solidariamente de su existencia de la exactitud de sus datos.</p>	<p>De la sociedad de responsabilidad limitada.</p> <p>Artículo 73.- ...</p> <p>De la inscripción a que se refiere el párrafo anterior deberá publicarse un aviso en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía conforme a lo dispuesto en el artículo 50 Bis del Código de Comercio y las disposiciones para su operación.</p> <p>...</p>
Capítulo V De la Sociedad anónima	Capítulo V De la Sociedad anónima

⁴⁹ Artículo 50 Bis.- Las publicaciones que deban realizarse conforme a las leyes mercantiles se realizarán a través del sistema electrónico que para tal propósito establezca la Secretaría de Economía, y surtirán efectos a partir del día siguiente de su publicación. Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones que deban realizarse de conformidad con otras disposiciones o leyes especiales.

⁵⁰ <https://psm.economia.gob.mx/PSM/>



Sección Segunda De las acciones	Sección Segunda De las acciones
<p>Artículo 129.- La sociedad considerará como dueño de las acciones a quien aparezca inscrito como tal en el registro a que se refiere el artículo anterior. A este efecto, la sociedad deberá inscribir en dicho registro, a petición de cualquier titular, las transmisiones que se efectúen.</p>	<p>Artículo 129.- ...</p> <p>De la inscripción a que se refiere el párrafo anterior deberá publicarse un aviso en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía conforme a lo dispuesto en el artículo 50 Bis del Código de Comercio y las disposiciones para su operación.</p> <p>La Secretaría se asegurará que el nombre, nacionalidad y el domicilio del accionista contenido en el aviso se mantenga confidencial, excepto en los casos en que la información sea solicitada por autoridades judiciales o administrativas cuando ésta sea necesaria para el ejercicio de sus atribuciones en términos de la legislación correspondiente.</p>

Resulta relevante que del Dictamen de la Comisión de Economía a la Minuta con Proyecto de Decreto⁵¹ por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, se desprende que como motivos de la reforma están las preocupaciones que externó el GAFI en su IEM México 2018, entre otras:

- I. De conformidad con la Comisión de Economía, hay un antes y un después en el tema del BF a raíz del evento denominado “*Panama Papers*”, que provocó que la comunidad internacional tomará medidas reforzadas para identificar al BF. Sobre el tema resulta relevante lo señalado por el *International Finance Corporation* del Grupo del Banco Mundial, la institución internacional de desarrollo dedicada exclusivamente al sector privado en los países en desarrollo⁵²:

51 Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/abr/20180426-VI.pdf>

52 Para mayor información del IFC: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/multilingual_ext_content/ifc_external_corporate_site/home_es

IFC:



"Publication of the so-called "Panama Papers" focused public interest on how politicians, celebrities, and other elites can use elaborate corporate structures and offshore tax havens to conceal their beneficial ownership of companies and obscure their personal assets. Rather than taking the Panama Papers as an indication of the need for more and stricter disclosure and reporting rules, this paper advocates an alternative approach. We need to start by acknowledging that many companies are currently experiencing "disclosure and reporting fatigue," in which the constant demand for "more" and "better" transparency and reporting is having the unintended effect of promoting indifference or evasiveness. The practice of disclosure and reporting is widely perceived as an obligation to be fulfilled and not as an opportunity to add value to a firm"⁵³.

- II. De acuerdo con el marco legal actual, las sociedades en México no están obligadas a informar a las autoridades sobre quién es el BF, incluso el "anonimato" de los socios está protegido en el caso de la sociedad anónima;
- III. El GAFI concluyó que las APNFD no cuentan con los conocimientos técnicos suficientes que demostraran una apreciación adecuada sobre los riesgos de lavado de activos, e incluso se concluyó que el conocimiento es limitado sobre estructuras complejas y uso indebido de personas jurídicas;
- IV. Ante la dificultad que enfrentan las Instituciones Financieras, la reforma prevé un mecanismo de interacción de las empresas con el gobierno para declarar (bajo pena de incurrir en delito por declaración en falsedad ante autoridad distinta a la judicial) los avisos sobre su estructura accionaria;
- V. Dicha información será compartida con otras instancias de gobierno basada en mecanismos de interoperabilidad, en tiempo real, que permitirá a las autoridades competentes contar con información de las personas y estructuras jurídicas mexicanas;
- VI. Estas obligaciones no significarán costos para las empresas ya que se realizaría en el portal de publicaciones de sociedades mercantiles (PSM) el cual se encuentra operando desde 2015, es gratuito y está disponible en línea; y
- VII. Para cuidar el anonimato de los socios se plantea que el aviso que realicen las empresas tenga carácter de confidencial.

Ahora, dicha reforma es un avance que aprovecha los recursos tecnológicos a disposición de la SE y que permitirá a las autoridades investigadoras correspondientes realizar una búsqueda mucho más eficaz del BF, además, permitirá avanzar en el cumplimiento a las observaciones del GAFI. Resulta relevante esta observación del IEM México 2018 específicamente sobre la transición de la titularidad de las acciones:

"La capacidad de obtener información adecuada, precisa y actualizada sobre la propiedad legal de las sociedades por parte de los registros federales se ve impedida por varios factores:

No se registra la transferencia de titularidad de acciones en las sociedades (...);"

Aun así, se debe aprovechar estos primeros pasos y continuar explorando las áreas de oportunidad, como lo son:

⁵³ IFC (2016), *Disclosure of Beneficial Ownership After de Panama Papers*, IFC, Washinton DC, Estados Unidos: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/62d48198-f722-48f0-80fc-172e68649bdd/Focus-14.pdf?MOD=AJPERES>

- I. El aviso a la SE solamente se da para dos tipos de sociedades mercantiles: la sociedad anónima y la sociedad de responsabilidad limitada.

Si bien es cierto que ambas sociedades mercantiles representan el 90% de las sociedades mercantiles en el país, también lo es que como lo ha señalado el GAFI en su IEM México 2018, todas las personas morales representan un riesgo de BF por lo que todas deberían tener la obligación tanto de publicidad como de identificación, como la que impulsa la reforma. Excluir a unos tipos de sociedades por no representar un volumen considerable del total de sociedades mercantiles, puede fungir como un incentivo negativo para usar los tipos de personas morales que no se encuentran obligadas en virtud de la reforma para la comisión de los delitos de LA/FT.

- II. A pesar de que la exposición de motivos recoge las preocupaciones del GAFI sobre la identificación del BF e incluso se hace referencia a las APNFD, el mismo grupo ha señalado que la definición del BF pretende alejarse de las características formales de titularidad y control tradicionales, como lo es la tenencia accionaria o la calidad de socio. Es decir, resulta erróneo señalar de manera general que identificar a un socio, vía el registro de la transmisión de acciones, es sinónimo de identificar al BF.

Incluso el mismo Dictamen de la Comisión de Economía señala que aún bajo el supuesto de “de considerar la participación obligatoria del notario en la identificación del beneficiario final se agregarían cargas corporativas significativas para las empresas, ya que tendrían que considerar costos de protocolización de todos y cada uno de los cambios accionarios que aprueben, sin que ello, asegure la identificación del beneficiario final.”

Es decir, si bien es cierto que habrá ocasiones en los que el socio sea efectivamente el BF, también lo es que se debe prever que habrá casos en los que esa situación no se presentará e identificar al socio es un primer paso para identificar al BF, sobre todo en aquellos casos en los que se utilizan personas morales para la comisión de delitos de LA/FT en los que, generalmente, las personas que en último término se benefician de los actos no figuran formalmente dentro de las empresas.

- III. No hay sanción ante el incumplimiento de la omisión de notificar a la SE sobre las transmisiones accionarias. Incluso, dentro del Dictamen, el Colegio del Notariado Mexicano A.C., plantea como preocupación la falta de sanción pues impediría que la norma cumpla su objetivo:

“Bajo la redacción de la Minuta, se establece una norma sin sanción, A éstas se le denominan 'normas imperfectas' y, desafortunadamente, la falta de consecuencia en su incumplimiento funciona como un incentivo perverso para, precisamente, el que la norma no logre su objetivo planteado”.

A lo que la Comisión Dictaminadora señala:

“Si bien no existe una consecuencia legal a la falta de publicación del aviso (como sucede con casi cualquier obligación corporativa de las sociedades), sí podría considerarse la incorporación de una consecuencia de responsabilidad societaria para los socios o accionistas”.

Se comparte el comentario del Colegio del Notariado, pues sin un mecanismo efectivo de exigibilidad el cumplimiento de las disposiciones se deja a la buena fe de las sociedades mercantiles, máxime si no representa costos y se les da facilidades para el cumplimiento,

como lo es gratuidad e inmediatez del registro. Esa misma preocupación la expresa el GAFI en el IEM México 2018:

“Acciones recomendadas

México debe:

...

Introducir sanciones aplicables a las personas jurídicas o a sus funcionarios responsables por el incumplimiento con los requisitos de información básica y de beneficiario final.”

Además, también se comparte el comentario de la Comisión Dictaminadora. Es decir, no son excluyentes los mecanismos de exigibilidad públicos a través de sanciones por el incumplimiento a las obligaciones, con las medidas internas de las personas morales en general. Incluso, buena parte del trabajo pendiente en México es el establecimiento de mecanismos de control y *compliance* efectivos en el sector privado, así como el establecimiento de mecanismos de difusión de la importancia en la integridad en el sector privado.

- IV. También resulta relevante que, para las sociedades de responsabilidad limitada, expresamente permite que cualquier persona que haya acreditado interés legítimo pueda consultar su libro especial de socios, mientras que para la sociedad anónima no realiza dicha habilitación.

Si bien la información relativa a la propiedad de las personas morales, y destacadamente, la identificación del BF, son para el uso de investigaciones oficiales, también lo es que hay un interés general de la sociedad en poder conocer esas estructuras de poder. Particularmente, resulta relevante el trabajo que ha realizado la sociedad civil en tareas de fiscalización en años recientes, y no se debe perder de vista que, en el marco de la nueva estructura anticorrupción, la sociedad civil tiene un papel preponderante, por conducto del CPC, que además, ejerce la presidencia del Comité Coordinador del SNA.

A mayor abundamiento, resulta relevante la protección de la confidencialidad de la información de los socios, particularmente en tratándose de la sociedad anónima, pero se considera que el análisis de la información debe realizarse por la autoridad registral caso por caso.

Se podría tomar como ejemplo el *RPSC* del Reino Unido en donde la regla general es la publicidad de la información de los socios de las personas morales, y excepcionalmente -la existencia fundada de violencia o intimidación misma que debe ser probada-, se puede mantener confidencial, y para el cual se sigue un procedimiento.

Será indispensable que en la implementación de la política en materia de BF se haga un análisis profundo respecto de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Adicionalmente, se requerirá los criterios de interpretación de estas leyes que ha realizado el INAI como el PJJF.

Al respecto, resulta relevante que el GAFI señala en el IEM México 2018 como preocupación la reserva de información al público en general, y además expresa cómo en muchas ocasiones el delincuente no aparece formalmente como parte de la empresa y por ende evitando que su nombre aparezca en los registros:

“363. En los casos más básicos, la sociedad incluso puede estar registrada a nombre del delincuente, pero aun así el nombre permanecerá oculto al público general debido a las deficiencias en el registro de titularidad de sociedades. Esto se explica en más detalle a continuación.

364. La práctica más generalizada, sin embargo, es el uso del testaferro o de los denominados «corredores» informales, que esencialmente son intermediarios profesionales que operan de manera informal sin registración o licencia comercial. Se utilizan para registrar las sociedades ya sea en sus propios nombres, bajo el nombre de personas desempleadas, estudiantes, etc., evitando así que el nombre del beneficiario final aparezca en los registros. En casos más complejos, se pueden brindar grados adicionales de anonimato incluyendo sociedades pantallas extranjeras en la cadena de titularidad.”

2.3. Registros públicos y clase de información

En México existen una multiplicidad de sistemas de registro que son útiles para dar a conocer la información ahí contenida, para el particular, solamente se estudiarán aquellos relacionados con la identificación del BF, como lo son el RPPM, el RPC y el RFC. Respecto a los registros, el IEM México 2018 subraya que los registros públicos mexicanos son una primera fuente de información de las personas morales, así como de fideicomisos, es decir, son el primer punto de contacto cuando se necesita identificar información sobre éstas. A pesar de esta circunstancia, se encuentra que la información resguardada en dichos registros no es accesible para todas las autoridades competentes en el ALA/CFT.

Por ejemplo, señala que hay un acceso ilimitado al RPC; pero que, al RFC sólo tienen acceso directo la UIF de la SHCP, la PGR y el SAT; sin embargo, la CNBV y la CNSF son otras autoridades que pueden solicitar acceso a la información. Esta circunstancia, de acuerdo con el GAFI, es una primera limitante al acceso oportuno a la información del BF:

“374. Las autoridades competentes tienen un acceso directo, instantáneo e ilimitado al RPC y generalmente este es el punto de inicio para establecer la estructura de titularidad y control de las entidades legales. En lo que respecta al RFC, la UIF, la PGR y el SAT tienen acceso directo a él, mientras la CNBV y la CNSF deben presentar una solicitud al SAT en cada caso. A pesar de la existencia de estos registros, hay una cantidad de problemas graves relacionados con la precisión y la integridad de la información contenida en ellos.”

También resulta relevante esta observación:

“36. El sistema actual de los registros únicos a nivel federal (es decir, Registro Público de Comercio—RPC y el RFC), está operativo recién desde septiembre de 2016. Hay seis estados (Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Ciudad de México), donde hay un atasco de sociedades creadas antes de septiembre 2016 que todavía no han sido ingresadas a los registros federales únicos. Cuando una persona jurídica todavía no ha sido ingresada en el RFC/RPC, puede tomar hasta una semana para que las autoridades recuperen la información.”

Asimismo, las autoridades encargadas de los procesos de compras y contrataciones públicas, o de investigaciones por faltas administrativas o penales relacionadas con actos de corrupción tampoco cuentan con acceso simple y efectivo a esos registros públicos, a pesar de que la información

contenida en esos repositorios es útil y, en muchos casos, indispensable para prevenir, investigar y sancionar hechos de corrupción o conflicto de intereses.⁵⁴

En efecto, los registros públicos son la fuente primaria de información básica de personas morales y los fideicomisos en México, en términos de las Recomendaciones, el IEM México 2018 y la ENR. No obstante, en la normatividad que regula la inscripción de sociedades y asociaciones, civiles y mercantiles en dichos registros, no existe disposición expresa que exija a las personas morales ni a los fideicomisos la identificación y registro o inscripción de su(s) BF. Conviene señalar que ante esos riesgos, en algunos países se exige que se declare e identifique y, además, se haga mediante la firma de una declaración jurada.

Sobre el particular, resulta relevante mencionar que la ENR concluyó⁵⁵ que los registros públicos en México (i) cuentan con información valiosa para fines de identificar al BF de los bienes que son objeto de inscripción; (ii) necesitan mecanismos que aseguren que la información se encuentre disponible y actualizada, incluso por vía electrónica; (iii) no se cuenta con un mecanismo estandarizado que asegure el registro adecuado de los propietarios de los inmuebles del país; (iv) la búsqueda de información en dichos registros es complicada y bajo procesos heterogéneos; y que, en general, dichas deficiencias “no permiten la aplicación pronta y precisa de las medidas precautorias y definitivas existentes para sustraer los bienes producto de algún ilícito”.

Posteriormente, dicho documento hace referencia a la facultad que se le otorgó al Congreso para expedir la Ley General que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, la cual será estudiada más adelante.

Como la inscripción de las personas morales en esos registros no contiene información suficiente y, dado que la finalidad última de la identificación del BF es prevenir el mal uso de las personas morales, las acciones del gobierno federal en la materia deben orientadas en dos sentidos:

- I. Detectar operaciones de LA/FT en el momento en que las personas morales intentan ingresar el dinero al sistema financiero. En este propósito, las instituciones financieras son coadyuvantes (sujetos obligados) de las autoridades reguladoras y supervisoras, en la detección. Por lo cual, están obligadas a establecer medidas para prevenir y detectar posible

⁵⁴ Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 95 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que: Artículo 95. Las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquella que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere esta Ley, con la obligación de mantener la misma reserva o secrecía, conforme a lo que determinen las leyes. Para el cumplimiento de las atribuciones de las autoridades investigadoras, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes, para lo cual se celebrarán convenios de colaboración con las autoridades correspondientes. Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se observará lo dispuesto en el artículo 38 de esta Ley. Las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus homólogos en las entidades federativas.

⁵⁵ Ver página 151 del ENR.



LA/FT en los actos, operaciones y servicios de sus clientes, usuarios, socios, directivos y empleados, y

- II. Detectar operaciones de LA/FT en operaciones que se realizan de manera anónima o mediante el uso de dinero en efectivo, sin necesidad de utilizar el sistema financiero. En estos supuestos, las APNFD son las coadyuvantes del gobierno en la prevención y detección de operaciones de LA y relacionadas con las actividades identificadas como vulnerables en la Ley Anti-Lavado.

2.3.1. Registro Público de Personas Morales

Señala el CCF que el Registro será Público, y que quienes sean encargados deberán permitir el acceso a la información a quienes lo soliciten:

“Artículo 3001.- El Registro será Público. Los encargados del mismo tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de los asientos que obren en los folios del Registro Público y de los documentos relacionados con las inscripciones que estén archivados. También tienen la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los folios del Registro Público, así como certificaciones de existir o no asientos relativos a los bienes que se señalen.”

Además, el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal⁵⁶ señala que el RPP es la institución que da publicidad a todos aquellos actos jurídicos que de conformidad con la Ley deben cumplir con este requisito para surtir efectos contra terceros:

“Artículo 1o.- El Registro Público de la Propiedad es la institución mediante la cual el Gobierno del Distrito Federal proporciona el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que, conforme a la Ley, precisan de este requisito para surtir efectos ante terceros.”

De acuerdo con el artículo 3005 del CCF, sólo son registrables los testimonios de escrituras o actos notariales, resoluciones judiciales y documentos privados en cuyo calce conste que un notario, registrador, corredor público o juez competente que se ha cerciorado de la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes.

De conformidad con el diverso artículo 3071 del mismo ordenamiento, en el RPPM pueden inscribirse los instrumentos de constitución, reforma o disolución de asociaciones y sociedades civiles, así como sus estatutos. También, pueden inscribirse instrumentos de protocolización de estatutos de asociaciones y sociedades extranjeras y sus estatutos y modificaciones, siempre que hayan sido autorizados en términos de los artículos 17 y 17 A de la Ley de Inversión Extranjera.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 3072 del CCF, para su inscripción, las personas morales de naturaleza civil deberán manifestar- es decir, que deben declarar al fedatario público ante el cual se pretendan constituir, la siguiente información:

⁵⁶ Se recuerda que la materia civil, y por consecuencia todo lo relativo a los registros públicos de las personas morales de naturaleza civil, también es de jurisdicción local; por lo que para tener un panorama completo de dichos registros, se tiene que analizar la legislación local de todas las Entidades Federativas.

- I. Nombre de los o las otorgantes (socios o asociados);
- II. Razón social o denominación;
- III. Objeto, duración y domicilio;
- IV. Capital social y la aportación de los socios;
- V. Método de distribución de utilidades y pérdidas;
- VI. Nombre de los administradores y sus facultades;
- VII. Carácter de los socios, y
- VIII. Fecha y la firma del registrador.

Como se puede observar, las personas morales de naturaleza civil, por lo menos en lo que hace al CCF, no están obligadas a declarar sobre su BF. En efecto, se debe declarar el nombre de los potenciales socios y asociados, así como el nombre de las personas que ostentarán un cargo dentro de la dirección de la misma, pero se insiste que en materia de prevención de los delitos de LA/FT, así como la definición del GAFI de BF, esos socios pueden no ser quienes, en último término, controlen, posean o se beneficien de una persona moral.

Aun así, de conformidad con el artículo 18 fracción III de la Ley Anti-Lavado, la prestación del servicio de fe pública por parte de los notarios y corredores públicos, por ser considerada una Actividad Vulnerable, tiene la obligación de “solicitar al cliente o usuario que participe en Actividades Vulnerables información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, exhiban documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder; en caso contrario, declarará que no cuenta con ella” siempre que se constituyan personas morales, su modificación patrimonial derivada de aumento o disminución de capital social, fusión o escisión, así como la compraventa de acciones y partes sociales.

Sin embargo, esa obligación no se traduce en un aviso a la SHCP, por conducto de la UIF, sino siempre y cuando dicha constitución se realice por “un monto igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal”.

En ese orden de ideas, se puede válidamente señalar que en México, los prestadores de servicios de fe pública como lo son los notarios y los corredores públicos tienen la obligación de al constituir una persona moral, o realizar cambios en su estructura, solicitar al cliente que identifique al dueño beneficiario o BF. La información y documentación que se genere con base en estas obligaciones deberá conservarse de manera física o electrónica, por un plazo de cinco años contado a partir de la fecha de la realización de la Actividad Vulnerable. La Ley Anti-Lavado se estudiará más adelante con mayor profundidad y se le harán observaciones.

Ahora bien, como la materia civil es coincidente en México, es decir, que tanto la Federación como los Estados pueden legislar al respecto dentro de sus respectivas jurisdicciones, actualmente hay una enorme heterogeneidad en la forma en que están regulados, y particularmente en su operación. Por ejemplo, actualmente operan registros públicos sin el uso de las tecnologías de la información y se sigue utilizando el registro en libros, lo cual genera dudas sobre la información que contienen.

Al respecto resulta relevante que con fecha 27 de diciembre de 2013, se publicó en el DOF una reforma al artículo 73, fracción XXIX-R constitucional⁵⁷, en la que se facultó al Congreso de la Unión para emitir una Ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos y registros de personas morales del país, misma que hacíamos referencia anteriormente.

En cumplimiento a dicho dispositivo constitucional, el Ejecutivo Federal envió en el 2016 al Congreso de la Unión la “Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros”, mismo que se encuentra pendiente en comisiones en la Cámara de Senadores fungiendo como cámara revisora.

De su exposición de motivos resultan relevantes las siguientes manifestaciones:

“Derivado de la diversidad existente en la regulación de la materia es que se han generado diversas dificultades en los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros que han impedido que funcionen como un instrumento en pro de la certeza jurídica, entre otras circunstancias por lo siguiente:

a) Los sistemas registrales y catastrales son ineficientes. En algunas entidades federativas aún prevalece el sistema registral de libros. En el caso de los Catastros, muchos de ellos todavía operan con planos y cartografía de papel, los cuales se encuentran en la mayoría de los casos desactualizados. Estas prácticas resultan ineficientes e inseguras, generando demoras, corrupción e ineficiencia para los ciudadanos;

b) La actividad catastral no refleja suficientes beneficios fiscales para la mayoría de los municipios, tampoco favorece la administración de la propiedad, la planeación y el ordenamiento urbano;

c) La tecnología es inadecuada. Aunque existen instituciones registrales y catastrales que han implementado sistemas informáticos para mejorar su función registral y catastral, al no existir sistemas informáticos con características y capacidades homogéneas origina la imposibilidad de integrar la información registral y catastral a nivel estatal y nacional, así como su interoperabilidad;

d) La carencia de fundamento jurídico de los sistemas electrónicos empleados, provocando que la inscripción o registro que se efectúe de manera electrónica no constituya prueba plena;

e) Los tiempos de respuesta son muy tardados, ya que un trámite que es realizado en un Registro Público de la Propiedad o Catastro puede llegar a tardar, en promedio, seis meses; La capacidad inadecuada del personal de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros. En la mayoría de las entidades federativas no se regula con precisión el perfil que deben tener los servidores públicos, ni tampoco existe un servicio civil de carrera que profesionalice la función registral y catastral, por lo que muchas veces se designa a quienes no cuentan con las aptitudes propias para dichas funciones;

f) La desvinculación de la información registral y catastral. Esta situación genera frecuentemente diferencias en la delimitación de propiedades y contradicciones entre ambas instituciones; y

g) No existe relación entre los esfuerzos de modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros. Los esfuerzos han sido insuficientes y aunque en general se observan resultados importantes que se traducen en mejores, los mismos no se han dado de manera generalizada en todas las entidades federativas y municipios.”

Dicha iniciativa contiene disposiciones que son relevantes para una sistematización de los registros públicos que puede ser aprovechada para la regulación de BF, particularmente en las entidades federativas, que será analiza en el capítulo de prospectiva y recomendaciones.

⁵⁷ “XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales”

2.3.2. Registro Público de Comercio

Aunado a lo que ya se ha expuesto en el capítulo sobre las personas morales mercantiles, de conformidad con el Reglamento del Registro Público de Comercio, éste tiene por objeto: (i) dar publicidad a los actos mercantiles; (ii) aquellos que se relacionan con los comerciantes; y (iii) aquellos que la legislación correspondiente requiere para que surtan efectos ante terceros:

Artículo 2o.- El Registro Público de Comercio tiene por objeto dar publicidad a los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran para surtir efectos contra terceros. Para la inscripción de los actos mercantiles que conforme a las leyes sean susceptibles de ello, se utilizarán las formas precodificadas que la Secretaría, en términos de lo dispuesto por el artículo 20 del Código de Comercio, dé a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los responsables de las oficinas del Registro, no podrán solicitar otros requisitos distintos a los que se incorporen en dichas formas.

La inscripción de actos a que se refiere este artículo se efectuará en el folio mercantil electrónico, en atención al nombre, denominación o razón social de cada comerciante o sociedad mercantil, el cual comprenderá todos los actos mercantiles relacionados con dicho comerciante o sociedad.

Como en el RPPM, en el RPC sólo pueden inscribirse actos que consten en instrumentos públicos otorgados ante notario o corredor público, resoluciones y otras decisiones judiciales o administrativas certificadas, y documentos privados ratificados ante notario o corredor público, o autoridad judicial competente (CC, artículo 25). Si los actos son de los que deben inscribirse, el registrador no debe denegar o suspender ninguna inscripción (CC, artículo 31).

El RPC está a cargo de la SE y de las autoridades responsables del registro público de la propiedad en los estados y en la Ciudad de México⁵⁸. Por lo que pueden existir tantas oficinas del RPC en cada entidad federativa como sean necesarias. Dicho Registro contará con el Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) que será el medio a través del cual se captura, almacena, protege, consulta, reproduce, verifica, administra y transmite la información del Registro:

Código de Comercio

Artículo 20. El Registro Público de Comercio operará con un programa informático mediante el cual se realizará la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión de la información registral. El programa informático será establecido por la Secretaría. Dicho programa y las bases de datos del Registro Público de Comercio, serán propiedad del Gobierno Federal.

Reglamento del Registro Público de Comercio

Artículo 4o.- Para efecto de lo establecido por el artículo 20 del Código de Comercio, el SIGER es el programa informático a través del cual se realizará la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión de la información del Registro.

Para la adecuada operación del Registro, la SE emitirá los lineamientos necesarios, los cuales deben publicarse en el DOF (artículo 18)⁵⁹. De conformidad con el artículo 19 del CC, será obligatorio inscribir en el registro mercantil todo lo que se refiera a constitución, transformación, fusión,

⁵⁸ Es decir, aunque la autoridad central es la SE, las entidades federativas también son responsables en su operación y puede generar que compartan los mismos problemas que los registros de personas morales.

⁵⁹ Los Lineamientos para la operación del Registro Público de Comercio fueron publicados en el DOF con fecha 13 de junio de 2011, y pueden ser consultados en el siguiente vínculo: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194830&fecha=13/06/2011

escisión, disolución y liquidación de las sociedades mercantiles, mientras que para individuos que se dediquen al comercio será potestativa. Para pronta referencia se transcribe el artículo:

Artículo 19. La inscripción o matrícula en el registro mercantil será potestativa para los individuos que se dediquen al comercio y obligatoria para todas las sociedades mercantiles por lo que se refiere a su constitución, transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación y para los buques. Los primeros quedarán matriculados de oficio al inscribir cualquier documento cuyo registro sea necesario.

Cada sociedad tendrá, de conformidad con el artículo 21, asignando un folio electrónico, en el que se anotarán los siguientes datos:

- I. Nombre, razón social o título;
- II. Clase de comercio u operaciones a que se dedique;
- III. Fecha de inicio de operaciones;
- IV. Domicilio con especificación de sucursales;
- V. Instrumentos públicos en los que conste la constitución de las sociedades mercantiles, así como los que contengan su transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación;
- VI. Opcionalmente, los poderes y nombramientos de funcionarios, renunciaciones o revocaciones;
- VII. El cambio de denominación o razón social, domicilio, objeto social, duración y el aumento o disminución del capital mínimo fijo;
- VIII. Las emisiones de acciones, cédulas de toda clase de sociedades, y
- IX. Las autorizaciones de los corredores públicos para registrar información.

Sobre el tema de acceso a la información, el artículo 20 del CC señala que los responsables de la operación del Registro tendrán la obligación de “permitir la consulta de los asientos”:

Artículo 20 bis.- Los responsables de las oficinas del Registro Público de Comercio tendrán las atribuciones siguientes:

IV.- Permitir la consulta de los asientos registrales que obren en el Registro, así como expedir las certificaciones que le soliciten.

El artículo 30 señala que los particulares podrán acceder a la base de datos y, en su caso, solicitar las certificaciones respectivas, previo el pago de derechos, y siempre y cuando cumplan con los requisitos que establezca el Reglamento y los Lineamientos que emita la SE:

Artículo 30.- Los particulares podrán consultar las bases de datos y, en su caso, solicitar las certificaciones respectivas, previo pago de los derechos correspondientes. Las certificaciones se expedirán previa solicitud por escrito que deberá contener los datos que sean necesarios para la localización de los asientos sobre los que deba versar la certificación y, en su caso, la mención del folio mercantil electrónico correspondiente. Cuando la solicitud respectiva haga referencia a actos aún no inscritos, pero ingresados a la oficina del Registro Público de Comercio, las certificaciones se referirán a los asientos de presentación y trámite. La Secretaría podrá establecer, mediante lineamientos, mecanismos para el trámite y la expedición de certificaciones por medios electrónicos.

Artículo 30 bis.- La Secretaría podrá autorizar el acceso a la base de datos del Registro Público de Comercio a personas que así lo soliciten y cumplan con los requisitos para ello, en los términos de este Capítulo, el reglamento respectivo y los lineamientos que emita la Secretaría, sin que dicha autorización implique en ningún caso inscribir o modificar los asientos registrales.

A mayor abundamiento, el artículo 21 del Reglamento expresamente señala que los actos mercantiles contenidos en el Registro son de carácter público y cualquier persona puede acceder a ellos. Aun así, el artículo 22 señala que las consultas tendrán diferentes niveles de acceso

dependiendo de la persona que los consulta: (i) consulta general; (ii) consulta por fedatarios públicos; (iii) por integrantes del sistema financiero, y (iv) consultas realizadas con fines estadísticos:

Artículo 21.- Los actos mercantiles inscritos en las bases de datos del Registro son de carácter público, cualquier persona podrá consultarlos y solicitar certificaciones respecto de los asientos contenidos en ellas conforme a lo previsto en los lineamientos que al efecto expida la Secretaría, previo el pago, en su caso, de los derechos correspondientes.

Artículo 22.- Las consultas que se efectúen a las bases de datos del Registro se sujetarán a los siguientes niveles de acceso:

I. Consulta general;

II. Consulta realizada por fedatarios públicos;

III. Consulta realizada por instituciones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito, entidades financieras, comercializadoras y demás personas en favor de quienes se constituyan gravámenes sobre un bien mueble, con el objeto de otorgar los créditos;

IV. Consulta realizada por interesados para usos estadísticos, sin proporcionar información individualizada, y

V. Consultas distintas a las señaladas, siempre y cuando la Secretaría autorice expresamente el uso de la información conforme a las leyes y reglamentos aplicables.

Para efecto de lo anterior, se deberá identificar plenamente al usuario que solicita la consulta, así como el derecho que tenga a la información, de conformidad con lo dispuesto por el presente artículo y los lineamientos que establece la Secretaría de conformidad con el artículo 18 del Código de Comercio.

Dichas consultas podrán efectuarse directamente en las oficinas del Registro o a través del SIGER.

De conformidad con los Lineamientos para la operación del Registro Público de Comercio, en las solicitudes se debe dar el nombre completo, domicilio, correo electrónico, CURP y en caso de que sea para fines estadísticos, se deberá informar el estudio o trabajo de que se trate:

20. Para efecto de lo establecido en los artículos 30, último párrafo del Código y 21 y 22 del Reglamento, las personas que realicen consultas a la base de datos del Registro, deberán proporcionar a través del módulo de consultas del SIGER la siguiente información:

I.- Nombre completo;

II.- Domicilio;

III.- Correo electrónico, y

IV.- Clave Única de Registro de Población, conocida como CURP. (sic)

Adicionalmente, cuando se trate de información para fines estadísticos, deberá indicar el estudio o trabajo de que se trata y el uso que se le dará a la información solicitada.

Es decir, de conformidad con el Código de Comercio y de los Lineamientos referidos, se puede válidamente concluir que el acceso a la información del RPC es carácter público, y cualquier persona podrá consultarlos, por lo que se debe analizar si la restricción establecida en el artículo 129, producto de la reforma del 14 de junio de 2018, no contraviene las disposiciones del Código de Comercio.

Aun así, se insiste en que se debe valorar otorgar el carácter público a la información, y en casos excepcionales debidamente justificados, clasificarla.

2.3.3. Registro Federal de Contribuyentes

El artículo 27 del CFF dispone que deben inscribirse en el RFC todos los tipos de personas morales, sus representantes legales, socios y accionistas, siempre que estén obligadas a presentar declaraciones o a expedir comprobantes fiscales por actos o actividades que realicen o los ingresos que perciban; así como, en el caso de que se abran cuentas a nombre de estas personas en el sistema financiero o en sociedades cooperativas de ahorro y préstamos, o bien, cuando reciben depósitos o llevan a cabo operaciones sujetas a contribuciones.

Para su inscripción en el RFC, las personas morales deben proporcionar su identidad –por conducto de sus representantes– y demás información necesaria que dé cuenta de su situación fiscal. De igual manera, están obligadas a manifestar al Registro su domicilio fiscal y, en caso de cambiarlo, “deberán presentar el aviso correspondiente dentro de los diez días siguientes al día en el que tenga lugar dicho cambio” (artículo 27). Las personas morales referidas, deben anotar en el libro de socios y accionistas la clave RFC de cada socio y accionista.

De la misma forma, en cada acta de asamblea deberá señalarse la clave de los socios o accionistas que concurran, para lo cual, “la persona moral se cerciorará de que el registro proporcionado por el socio o accionista concuerde con el que aparece en la cédula respectiva” (artículo 27). Un caso especial es el de los socios, accionistas o asociados residentes en el extranjero de personas morales residentes en el país, quienes no están obligados a inscribirse en el RFC a condición de que la persona moral presente ante las autoridades fiscales un listado de aquéllos, en el cual se indique “su domicilio, residencia fiscal y número de identificación fiscal” (artículo 27).

Las solicitudes de inscripción y los avisos de modificación de domicilio extemporáneos surten sus efectos a partir de que son presentados; sin embargo, las autoridades fiscales tienen atribuciones para verificar la existencia y localización del domicilio fiscal, por lo que, en el caso de que el domicilio no se considere fiscal o no sea localizado, no surtirá efectos el aviso de modificación correspondiente. El CFF también dispone que, en el caso de que la inscripción en el RFC se haya omitido por más de un año, se impondrá una sanción de tres meses a tres años de prisión (artículo 110, fracción I).

Conviene subrayar que las instituciones financieras y las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, tienen la obligación de verificar que sus clientes estén debidamente inscritos en el RFC.

Por lo que hace a los fideicomisos, sólo deben inscribirse en el RFC los fideicomisos que generan ganancias. Es decir, las instituciones financieras, como instituciones fiduciarias, cuando participen en fideicomisos que generan ganancias, tienen la obligación de presentar anualmente ante el SAT, el nombre, domicilio, país de residencia y RFC de los fideicomitentes y los fideicomisarios, además del RFC del propio fideicomiso (CFF, artículo 32-B, f. VIII, apartado A).

Por su parte, los fideicomisos administrados por la Administración Pública Federal deben inscribirse en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos que lleva la SHCP.

Mientras que, todos los fideicomisos, pertenezcan o no a la Administración Pública Federal, generen o no ganancias, deben inscribirse ante el Departamento de Información del Sistema Financiero del Banco de México.

2.4. Instituciones financieras

Para poder comprender los alcances de las instituciones financieras, sus fortalezas y debilidades, como uno de los sectores principales obligados de las Recomendaciones del GAFI, así como en general de las disposiciones en materia de prevención y combate al LA/FT, tener un panorama del funcionamiento del sistema financiero mexicano. Es por ello que el GAFI señala a lo largo de sus Recomendaciones a las instituciones financieras como obligados en este sentido. Como ejemplo se transcribe parte de la Recomendación 1:

Los países deben exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Previo a realizar dicho estudio, conviene señalar que, de conformidad con el IEM México 2018, se reconoce que, si bien las instituciones financieras tienen un buen entendimiento de las amenazas que representan los delitos de LA, también lo es que su entendimiento sobre el problema de la corrupción, así como de las técnicas complejas de dicho delito, son desiguales:

El sector financiero demuestra una buena comprensión de las principales amenazas de LA provenientes de los grupos de delincuencia organizada (GDO) y actividades delictivas asociadas, como así también de delitos fiscales, pero su reconocimiento de la corrupción como amenaza principal es desigual. Si bien reconocen la amenaza general de la delincuencia organizada que enfrenta México, la apreciación por parte de las profesiones y actividades no financieras designadas (APNFD) de los riesgos de LA parece limitada. La comprensión de las instituciones financieras (IF) y APNFD acerca de las técnicas de LA más complejas, tales como el uso indebido de las personas jurídicas, es limitada.

En ese orden de ideas, en México, la legislación financiera, la cual abarca a todas las instituciones y operaciones financieras, así como a todas las actividades y organizaciones auxiliares del crédito, es de jurisdicción federal al así disponerlo el artículo 73 constitucional, en sus fracciones X y XVIII, cuando señala que es la facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de intermediación y servicios financieros:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Por esta razón, el Congreso Federal cuenta con las facultades necesarias para legislar en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita, cuando dichos actos se cometan de manera directa o indirecta por medio del sistema financiero.

El concepto de “institución financiera”, según el Glosario, es definido en función de la realización de determinadas actividades, sin importar si se trata de una persona moral o persona física, y, no en función de una naturaleza jurídica específica. Para pronta referencia se transcribe parte de la definición de institución financiera:

Instituciones financieras significa toda persona natural o jurídica que realiza como negocio una o más de las siguientes actividades u operaciones para, o en nombre de, un cliente:

1. *Toma de depósitos y otros fondos reintegrables del público.*⁶⁰
2. *Préstamo.*⁶¹
3. *Arrendamiento financiero o leasing.*⁶²
4. *Transferencia de dinero o valores.*⁶³
5. *Emisión y administración de medios de pago (ej.: tarjetas de crédito y débito, cheques, cheques de viajero, giros postales y giros bancarios, dinero electrónico).*

En el caso de México, dichas operaciones son realizadas por todas las instituciones y sociedades que forman parte del sistema financiero mexicano, el cual está integrado por las siguientes sociedades:

- I. Instituciones de banca múltiple;
- II. Banca de desarrollo;
- III. Casas de Bolsa;
- IV. Sociedades Operadoras de Fondos de Inversión;
- V. Sociedades Distribuidoras de Fondos de Inversión;
- VI. Almacenes Generales de Depósito;
- VII. Uniones de Crédito;
- VIII. Casas de Cambio;
- IX. Centros Cambiarios;
- X. Transmisores de Dinero;
- XI. SOFOM, reguladas y no reguladas;
- XII. Instituciones de Seguros y Fianzas;
- XIII. Administradoras de Fondos para el Retiro;
- XIV. Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo;
- XV. Sociedades Financieras Populares y Sociedades Financieras Comunitarias;
- XVI. Asesores en Inversiones; y
- XVII. Instituciones de Tecnología Financiera⁶⁴.

Las instituciones enlistadas, por su especial naturaleza cuentan con una legislación propia en atención a que tienen objetos y fines propios. Al respecto, resulta relevante lo manifestado en la

⁶⁰ Esto abarca también a la banca privada.

⁶¹ Esto incluye, entre otras cosas: créditos personales, créditos hipotecarios, factoraje, con o sin recurso, y financiamiento de operaciones comerciales (incluyendo pérdidas).

⁶² Ello no abarca los acuerdos de arrendamiento financiero relacionado con los bienes de consumo.

⁶³ Esto no se aplica a las personas naturales o jurídicas que suministran a las instituciones financieras solamente mensajes u otro tipo de sistemas de apoyo para la transmisión de fondos. Véase Nota Interpretativa de la Recomendación 16.

⁶⁴ Se incluyen en virtud del "DECRETO por el que se expide la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley del Mercado de Valores, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita" con fecha 9 de marzo de 2018, y porque son supervisadas por la UIF en materia de LA/FT.

Iniciativa de la Ley Anti-Lavado, pues señala que “la regulación se encuentra dispersa en 11 leyes”, y su implementación se realiza a través de disposiciones de carácter general”:

En la actualidad sólo las Instituciones Financieras están sujetas a un régimen normativo específico encaminado a la prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita. No obstante, la regulación se encuentra dispersa en 11 leyes, correspondientes a cada uno de los sectores del sistema financiero del país, y a diferencia de la mayoría de los países tanto de América del Norte como latinoamericanos y europeos, su implementación se realiza a través de “disposiciones de carácter general” emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no tienen carácter de Ley.

De ahí radica la pluralidad de regulación que se crea en atención a las necesidades de cada sector, compartiendo en todo momento a nivel legal y de disposiciones las bases mínimas para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de LA/FT.

2.5. Estructuras jurídicas

Como se señaló al estudiar la Recomendación 25 del GAFI, los países deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de otras estructuras jurídicas dentro de sus medidas de ALA/CFT. Es decir, las personas morales no son el único mecanismo jurídico por medio del cual se cometen los delitos de LA/FT.

De conformidad con el Glosario, estructura jurídica se puede entender como: “fideicomisos expresos u otras estructuras jurídicas similares. Entre los ejemplos de otras estructuras similares están: *fiducie*, *treuhand* y el fideicomiso”. Bajo esa definición, México solamente contempla dentro de su regulación al contrato de fideicomiso, incluso así lo señala el IEM México 2018:

2. Como se mencionó más arriba, la única estructura jurídica que se puede establecer bajo la ley mexicana es el fideicomiso. Solamente las IF bajo la supervisión de la CNBV pueden ser fiduciarios por ley.

En la LGTOC, el fideicomiso es el contrato de naturaleza mercantil por virtud del cual el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

Su importancia para la materia de ALA/CFT es que, a diferencia de otros contratos, el fideicomiso no tiene un objeto claro o definido, sino que se puede utilizar para una infinidad de actividades y de ahí el riesgo de que sea utilizado para la comisión de ilícitos.

El IEM México 2018 señala que si bien en México hay obligación de identificar a las partes contratantes del fideicomiso (fideicomitente, institución fiduciaria y fideicomisario), no hay obligación de identificar al BF y rara vez las instituciones financieras van más allá cuando el fideicomitente es una persona moral:

365. Parece existir un riesgo de uso indebido de los fideicomisos, ya que generalmente son utilizados por extranjeros para comprar bienes e invertir en México; sin embargo, las autoridades consideran que el riesgo está atenuado debido al hecho de que solamente las IF reguladas pueden funcionar como fiduciarios y éstas están obligadas a identificar a las diferentes partes de los fideicomisos, incluyendo al fideicomitente, pero no al beneficiario (o clase de beneficiarios). Debe observarse que, si el fideicomitente es una persona jurídica, las IF no van más allá de identificar la titularidad legal, (véase también RI.4). Ha habido algunos casos donde los fideicomisos fueron utilizados para invertir fondos ilícitos.

Además, señala que 36 bancos ofrecen el servicio de fideicomiso, de los cuales 30 son universales - que bajo la legislación mexicana se denominan instituciones de banca múltiple, sujetas a la Ley de Instituciones de Crédito-; mientras que 6 son bancos de desarrollo, es decir, de naturaleza pública y sujetos a la Ley o Decreto mediante el cual se crean, y a ambos les resulta aplicable lo dispuesto en la LIC:

359. Actualmente, 36 bancos en México ofrecen servicios de fideicomiso, de los cuales 30 son bancos universales y seis son bancos de desarrollo. El monto de los activos administrados bajo los fideicomisos es de aproximadamente MXN 7 billones con 7 instituciones principales que controlan el 70 por ciento de ellos. Estos bancos están regulados y supervisados con fines ALA/CFT.

360. La ley mexicana define los diferentes tipos, formas y características básicas de las personas jurídicas, y en los sitios web oficiales del gobierno se describen los procesos para su creación (véase R.24 para más detalles). Esta es información pública a la que puede accederse a través de Internet. Lo mismo se aplica, además, a la única estructura jurídica que existe en México (es decir, los fideicomisos, véase R.25).

De conformidad con el mismo artículo 73 constitucional, fracción X, también es facultad de la Federación legislar en materia de contratos de fideicomiso, al ser ésta la facultada para legislar en materia comercial o mercantil.

En efecto, de conformidad con el artículo 385 de la LGTOC, solo pueden ser instituciones fiduciarias aquellas expresamente autorizadas por la ley, y según lo dispuesto por el artículo 46 fracción XV de la LIC, las instituciones de banca múltiple, pertenecientes al sistema financiero, pueden practicar las operaciones de fideicomiso, e incluso así mismo lo reconoce el IEM México 2018 a párrafo 371. Se transcriben los artículos referidos y el extracto correspondiente:

Artículo 385. Sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley.

En el fideicomiso podrán intervenir varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el cargo de fiduciario, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de sustituirse.

Artículo 46. Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;

371. En el caso de los fideicomisos, los fiduciarios solamente pueden ser IF, que están sujetas al rango completo de obligaciones ALA. Ciertos tipos de fideicomisos (es decir aquellos que generan ingresos comerciales) deben estar registrados en el RFC. Otros tipos de fideicomisos deben estar registrados ya sea en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos manejado por la SHCP (Secretaría de Hacienda) (para fideicomisos bajo la administración de la Administración Pública Federal) o en el Departamento de Información del Sistema Financiero del Banco de México (los demás tipos de fideicomisos).

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 395 de la LGTOC, tratándose de fideicomisos en garantía⁶⁵, solamente podrán constituirse como fiduciarias las instituciones de crédito, instituciones de seguros, instituciones de fianzas, Casas de Bolsa, Sociedades financieras de objeto múltiple que cuenten con un registro vigente ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Almacenes generales de depósito, uniones de crédito, y Sociedades operadoras de fondos de inversión que cumplan con los requisitos previstos por la Ley de Fondos de Inversión. Además, el artículo 171 de la Ley de Mercado de Valores en la fracción XIV estipula que dentro de los servicios que pueden ofrecer las casas de bolsa está el de “Actuar como fiduciarias”.

Por lo tanto, si la intermediación bancaria es de jurisdicción federal y si solo las instituciones de banca múltiple y las demás instituciones contenidas en el artículo 385 de la LGTOC, también de jurisdicción federal, pueden fungir como instituciones fiduciarias, entonces el contrato de fideicomiso es de jurisdicción federal.

2.6. Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD)

Las APNFD incluyen una pluralidad de materias que conviene analizar en lo individual, pues, como ya se señalaba, se trata de profesiones y actividades que son susceptibles de tratar con clientes que buscan el anonimato y suelen pagar en efectivo. Se aclara que pueden ser desarrolladas tanto por personas físicas como morales, por lo que resultan relevantes para las medidas ALA/CFT cuando son realizadas por personas morales por representar los riesgos que ya se han estudiado hasta ahora. Esto es, cuando se hace referencia a las APNFD se habla de personas morales que representan un riesgo adicional por su objeto, o giro al que se dedican, y como tal, se debe poner especial atención sobre ellas.

En ese sentido resulta relevante que, de conformidad con el IEM México 2018, en México realizan actividades o ejercen la profesión, todos los tipos de actividades y profesiones indicadas en el glosario del GAFI como APNFD:

63. All types of DNFBPs are present in Mexico. The largest sector (in terms of assets) covered by the AML/CFT regime is vehicle dealers, followed by real estate dealers and precious metals and stones dealers.

La Ley Anti-Lavado no las define como actividades o profesiones no financieras designadas, sino que señala, en su artículo 17, que se considerarán como Actividades Vulnerables las siguientes, siempre y cuando no sean realizadas por instituciones financieras pues, si las realiza una institución financiera entran al terreno de la regulación del sistema financiero:

- I. Juegos con apuesta, concursos o sorteos;
- II. Tarjetas de servicios de crédito, de tarjetas pre-pagadas, y de todas aquellas que constituyan instrumentos de almacenamiento de valor monetario;

⁶⁵ En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados al fin lícito y determinado de garantizar al fideicomisario el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago, encomendando la realización de dicho fin a la propia institución fiduciaria, y se encuentra regulado por la LGTOC del artículo 395 al 406.

- III. Cheques de viajero;
- IV. Operaciones de mutuo o de garantía o de otorgamiento de préstamos o créditos, con o sin garantía;
- V. Servicios de construcción o desarrollo de bienes inmuebles o de intermediación en la transmisión de la propiedad o constitución de derechos sobre dichos bienes;
- VI. Operaciones con metales preciosos, piedras preciosas, joyas o relojes;
- VII. Operaciones con obras de arte;
- VIII. Operaciones con vehículos aéreos, marítimos o terrestres; incluyendo el blindaje de vehículos terrestres e inmuebles;
- IX. Servicios de traslado o custodia de dinero o valores, con excepción de aquellos en los que intervenga el Banco de México y las instituciones dedicadas al depósito de valores;
- X. Servicios de notaría;
- XI. Prestación de servicios profesionales de manera independiente (abogados y contadores) para ciertas operaciones;
- XII. Servicios de correduría pública;
- XIII. Asociaciones y sociedades sin fines de lucro, y
- XIV. Servicios de comercio exterior como agente o apoderado aduanal.

En ese sentido, si bien es cierto que cada actividad puede pertenecer a diferentes jurisdicciones, también lo es que al ser facultad de la federación: la regulación, la prevención y el combate al delito de LA/FT, también lo es la regulación de todas éstas por lo que hace única y exclusivamente a los delitos de LA/FT.

Por su parte, en cuanto a las Actividades Vulnerables, la Ley Anti-Lavado dispone que, quienes las realicen estarán obligados a realizar las siguientes actividades (artículo 18):

- I. Identificar a los clientes y usuarios con quienes realicen las actividades, así como verificar su identidad, basándose en credenciales o documentación oficial;
- II. En caso de establecer relación de negocios, se solicitará información sobre su actividad u ocupación, basándose para ello en el RFC;
- III. Solicitar información al cliente o usuario sobre si “tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, exhiban documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder; en caso contrario, declarar que no cuenta con ella”.
- IV. Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información por un periodo de cinco años;
- V. Brindar facilidades para que lleven a cabo las visitas de verificación, y
- VI. Presentar los avisos correspondientes a la SHCP, los cuales no implicarán para transgresión alguna a las obligaciones de confidencialidad o secreto legal, profesional, fiscal, bancario, fiduciario o cualquier otro que prevean las leyes, ni podrá ser objeto de cláusula de confidencialidad en convenio, contrato o acto jurídico alguno.

Respecto a la información sobre el “dueño beneficiario”, conviene hacer un comentario:



El artículo 18 de la Ley Anti-Lavado señala expresamente que quienes realicen las Actividades Vulnerables deben solicitar al cliente la información sobre si “tiene conocimiento” de la existencia del BF; en caso afirmativo, proporcionar la información para identificarlo, o declarar que no sabe de la existencia o que no cuenta con la información. Es decir, hay una habilitación normativa, de conformidad con la literalidad de la norma, de declarar el desconocimiento del BF y/o declarar que no se tiene información sobre él.

Esta habilitación contraviene lo señalado en el artículo 22 de la misma ley cuando se señala que si los clientes se niegan a dar la información, quienes realicen las Actividades Vulnerables deberán abstenerse, sin responsabilidad alguna, de llevar a cabo el acto u operación de que se trate, cuando sus clientes o usuarios se nieguen a proporcionarles la referida información o documentación a que se refiere el párrafo anterior.

Este artículo recoge la preocupación y la importancia de tener la información sobre el BF, pero el artículo 18 da una salida para no tener que declarar sobre dicha circunstancia, máxime que, como ya se explicó, todas las personas morales y estructuras jurídicas, tienen, al menos, un BF.

En ese sentido, es fundamental evitar que la ley permita declarar el desconocimiento del BF. Es decir, dejar plenamente aplicable el artículo 22, y que la consecuencia del desconocimiento del BF o declarar que no se cuenta con su información, sea motivo de no entablar relaciones con dicho cliente, bajo pena para quienes realizan Actividades Vulnerables.

2.7. Ley Anti-Lavado

La Ley Anti-Lavado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 2012, contiene una regulación genérica para todas las instituciones financieras y las Actividades Vulnerables, como ya se ha hecho mención a lo largo del documento, por lo que hace a (i) medidas de prevención del delito de LA/FT; (ii) regulación relativa al BF, entre otras. Al respecto, resulta relevante que, en la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley Anti-Lavado, se destaca el trabajo del GAFI como fundamento del impulso a la ley:

Posteriormente, siguiendo las recomendaciones de las instituciones internacionales, principalmente las del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) –organismo creado por el llamado G-8 para encauzar los esfuerzos de numerosos países en la prevención del lavado de dinero–, el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita se trasladó de la legislación fiscal a la financiera. Esto, debido a que la delincuencia organizada comenzó a utilizar el sistema financiero como el instrumento ideal para eliminar el rastro del llamado delito previo, es decir, el delito del que provienen los recursos de procedencia ilícita –secuestro, robo de vehículos, extorsión, venta de sustancias ilícitas, entre otros.

Si bien es cierto que la Ley Anti-Lavado no adoptó el concepto de BF, sino el de “beneficiario controlador” también lo es que, en su definición, se refieren a las mismas instituciones pues se recogen las hipótesis de las Recomendaciones.

Aun así, las Recomendaciones refieren expresamente que el BF debe ser una persona física y la Ley Anti-Lavado no señala que será una persona física, pero tampoco lo restringe a persona moral, permitiendo que ambas –física y morales– entren dentro de sus hipótesis normativas. Se transcribe, para pronta referencia, el artículo de la Ley referida:

III. Beneficiario Controlador, a 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 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.

En efecto, la institución del beneficiario controlador es la misma a la que se refiere la Propuesta, pues recoge sus elementos esenciales: (i) persona o, incluso, grupo de personas –físicas o morales–; (ii) que por medio de diversa persona moral; (iii) obtiene el beneficio; o (iv) “en última instancia” ejerce el control efectivo de ésta.

Esta distinción no resulta menor, pues como se ha hecho énfasis en este trabajo y cómo lo ha señalado el GAFI, la figura del BF necesariamente debe referirse a una persona física, quien, en último término, se beneficia de los actos de una persona moral. No distinguir entre persona física y moral, sino solamente señalar que será “un grupo de personas” ignora la naturaleza misma de la figura que pretende regular. Es por ello que se sugiere llevar a cabo el ajuste pertinente de la Ley Anti-Lavado.

Por otro lado, si bien es cierto que esta Ley, así como las leyes que regulan cada tipo de entidad financiera, enuncia determinadas obligaciones relacionadas con la prevención del delito de lavado de dinero, también lo es que la implementación se realiza mediante disposiciones administrativas de carácter general.

Resulta relevante pues las disposiciones generales de carácter administrativo: (i) no tienen nivel jerárquico de ley; y (ii) están sujetas a cambio discrecional, como reconoce la misma Iniciativa de la Ley Anti-Lavado. Es decir, la reglamentación de las obligaciones de los sujetos obligados en materia de prevención del delito de LA/FT pueden ser modificadas de manera más flexible que una ley y al mismo tiempo, están sujetas a discrecionalidad:

Sin embargo, el detalle de la implementación de la regulación y el cumplimiento de las respectivas obligaciones en la materia, se realiza a través de "Disposiciones de Carácter General", emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no tienen autoridad de ley -sujetas a cambios discrecionales por parte de la autoridad-".

A pesar de lo anterior, es opinión de las autoridades especializadas en el sector que, al ser disposiciones de carácter técnico, la autoridad administrativa puede actualizarlas de manera rápida para hacer frente a las exigencias particulares que vayan surgiendo, sin tener que sujetarlas a decisiones de un congreso. Es decir, resulta una medida práctica para poder ir adaptando la implementación y hacer frente a los cambios tan dinámicos que existen en las diferentes tendencias y vertientes que tienen los delitos de LA/FT, y auxilian a que el sector se desarrolle con un apego a la realidad de las amenazas al sistema financiero.

Cada una de las entidades financieras, en la ley que establece sus características, requisitos y operaciones, tiene previsto al menos un numeral que establece de manera genérica el régimen preventivo en materia de PLD /FT por ejemplo para instituciones de crédito el 115 de la LIC⁶⁶.

Con la intención de ejemplificar, se transcribe el objeto de las disposiciones generales aplicables para las instituciones de crédito que, a *grosso modo*, hacen referencia a las medidas y procedimientos mínimos que deberán implementar los bancos, con el fin de prevenir y detectar actos, operaciones u omisiones que pudieran favorecer la comisión de los delitos LA/FT:

OBJETO Y DEFINICIONES

1ª.- Las presentes Disposiciones tienen por objeto establecer, conforme a lo previsto por el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, por una parte, las medidas y procedimientos mínimos que las instituciones de crédito están obligadas a observar para prevenir y detectar los actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito previsto en el artículo 139 Quáter del Código Penal Federal o que pudiesen ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código y, por la otra parte, los términos y modalidades conforme a los cuales dichas instituciones deben presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, reportes sobre los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios relativos a los supuestos previstos en los artículos 139 Quáter o 400 Bis citados, así como aquellos que realicen los miembros de sus respectivos consejos de administración o sus directivos, funcionarios, empleados y apoderados, que pudiesen ubicarse en dichos supuestos o contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de estas Disposiciones.

También resulta relevante que dichas disposiciones generales, incluyen una definición de BF, bajo el término de "propietario real", pero adopta los elementos esenciales requeridos por las Recomendaciones, esto es: (i) quien obtiene los beneficios; y (ii) quien en "última instancia" obtiene los beneficios derivados de una cuenta en una institución de crédito⁶⁷. Además, estas disposiciones sí distinguen que deberá ser una persona física o grupo de personas físicas:

⁶⁶ Todas las disposiciones generales emitidas por la SChP para regular a los intermediarios financieros, se encuentran disponibles para su consulta en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/uif-marco-juridico-disposiciones-de-caracter-general.aspx>

⁶⁷ Es preciso aclarar que cada entidad financiera tiene sus propias Disposiciones de Carácter General que contienen una definición y condiciones para ser declarado BF.

XVIII. *Propietario Real*, a aquella persona física que, por medio de otra o de cualquier acto o mecanismo, obtiene los beneficios derivados de una cuenta, contrato u Operación y es, en última instancia, el verdadero dueño de los recursos, al tener sobre estos derechos de uso, disfrute, aprovechamiento, dispersión o disposición.

El término *Propietario Real* también comprende a aquella persona o grupo de personas físicas 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.

Además de la Ley Anti-Lavado, y las Disposiciones Generales, la SHCP emitió recientemente unos *Lineamientos para la identificación del Propietario Real*⁶⁸, que, si bien solamente son de carácter enunciativo⁶⁹, fungen como criterios guía para las políticas internas que adopten los intermediarios financieros y precisan las disposiciones de aquellos documentos normativos. Se transcribe para pronta referencia su objeto:

Establecer, de forma enunciativa más no limitativa, medidas, directrices y criterios que las Entidades podrán considerar para coadyuvar en su obligación de identificar al Propietario Real de sus Clientes o Usuarios, respecto de las Operaciones que realicen con estos, conforme a las Disposiciones.

Estos Lineamientos señalan mecanismos de actuación que los intermediarios financieros “podrán plasmar en el documento en que desarrollen sus respectivas políticas de identificación y conocimiento del Cliente y del Usuario, así como los criterios, medidas y procedimientos internos que deberán adoptar para dar cumplimiento a lo previsto en las disposiciones que les resulten aplicables”. Para ello señala tres líneas de acción:

Identificar a la persona física que tenga el Control sobre sus Clientes o Usuarios, mediante la propiedad de valores o la participación en la composición accionaria o capital social.

Identificar a la persona física que tengan el Control de sus Clientes o Usuarios, a través del cargo que ejerce dentro de la misma, para lo cual podrán considerar.

Identificar a la persona física que ejerza el Control de sus Clientes o Usuarios, según sea el caso, por cualquier otro medio que les permita dicha identificación.

2.8. Regulación

De acuerdo con la Recomendación 10 del GAFI, en relación con la Recomendación 22, las instituciones financieras y las APNFD deben implementar medidas de DDC cuando inician relaciones con clientes o usuarios, así como cuando éstos llevan a cabo transacciones sospechosas o existen sospechas de LA/FT o dudas sobre la veracidad o idoneidad de la información de identificación del cliente.

⁶⁸ Disponibles para su consulta en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/lineamientos-para-la-identificacion-del-propietario-real?idiom=es>

⁶⁹ No fueron publicados en el DOF, toda vez que conforme a lo establecido en las propias Disposiciones de Carácter General, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería emitir los lineamientos que los sujetos obligados podrían considerar para el cumplimiento de la identificación del propietario real, mismos que se darían a conocer a través de los medios electrónicos que para tal efecto estableciera la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Si bien es cierto que su objetivo señala que “las Entidades podrán considerar” y que podrán ser adoptadas “total o parcialmente” también lo es que fueron emitidos con fundamento en el artículo 27, fracción XXIV del Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que señalan que los lineamientos que se emitan con fundamento en este artículo “deberán” ser observados.

De manera relevante, las Recomendación 10 y 22 señalan explícitamente que la obligación de las instituciones financieras y las APNFD de emprender medidas DDC debe estar establecida en una ley, independientemente de los instrumentos “coercitivos” adicionales en los que se especifiquen dichas medidas. En este sentido, la Ley Anti-Lavado dispone que las entidades financieras tienen la obligación de establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones y operaciones relacionadas con este delito, de acuerdo con lo que establecen las leyes que regulan a dichas entidades.

Existen diez leyes que regulan de manera específica a los distintos tipos de instituciones financieras:

Institución	Ley
Instituciones de Banca Múltiple	Ley de Instituciones de Crédito
Banca de Desarrollo	Ley de Instituciones de Crédito, de manera supletoria, así como cada una de las leyes orgánicas que las crean.
Casas de Bolsa	Ley del Mercado de Valores
Sociedades Operadoras de Fondos de Inversión	Ley de Fondos de Inversión
Sociedades Distribuidoras de Fondos de Inversión	Ley de Fondos de Inversión
Almacenes Generales de Depósito	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
Uniones de Crédito	Ley de Uniones de Crédito
Casas de Cambio	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
Centros Cambiarios	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
Transmisores de Dinero	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
SOFOM, reguladas y no reguladas	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
Instituciones de Seguros	Ley Federal de Instituciones de Seguros
Instituciones de Fianzas	Ley Federal de Instituciones de Fianzas
Administradoras de Fondos para el Retiro	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo



Sociedades Financieras Populares y Sociedades Financieras Comunitarias	Ley de Ahorro y Crédito Popular
Asesores en Inversiones	Ley del Mercado de Valores
Instituciones de Tecnología Financiera	Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera

Sobre la revisión de las leyes aplicables a los sujetos obligados del sistema financiero, se constató que todas esas leyes contienen disposiciones sobre los siguientes aspectos: la emisión de Disposiciones de Carácter General para: (i) Establecer medidas y procedimientos para prevenir el LA/FT; (ii) Presentar reportes relacionados con actos, operaciones y servicios de clientes, así como los elementos a tener en cuenta para su presentación; (iii) Periodo de mantenimiento y conservación de información y documentos, y (iv) Obligaciones de confidencialidad y sus excepciones.

A continuación, se presenta una tabla que identifica: (i) el tipo de entidad financiera; (ii) el artículo de la legislación aplicable que establece las obligaciones identificadas en el párrafo anterior; y (iii) el nombre de las Disposiciones de Carácter General que reglamentan dichas facultades:

Tipo de Sujeto Obligado	Ley aplicable: artículos	Regulación
Instituciones de crédito (IC) y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas con vínculos patrimoniales con IC.	LIC: 115	DCGIC
Casas de cambio (CaC) y almacenes generales de depósito (AGD).	LGOAAC: 95	DCGCC DCGAGD (para AGD)
Sociedades financieras de objeto múltiple reguladas (SOFOMES-ER).	LGOAAC: 87-D	DCGSOFOM
Sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas (SOFOMENR); Centros cambiarios (CeC), y Transmisores de dinero (TD).	LGOAAC: 95 Bis	DCGSOFOM DCGOAAC DCGTD
Casas de bolsa (CB).	LMV: 212	DCGMV
Sociedades Financieras Populares (SFP).	LACP: 124	DCGACP
Administradoras de fondos para el retiro (Afore).	LSAR: 108 Bis LFI: 91	DCGSARSI



Sociedades operadoras de fondos de inversión y distribuidoras de acciones de fondos de inversión.	LFI: 91	DCGFI
Instituciones de seguros y fianzas; agentes de seguros y agentes de fianzas.	LISF: 492	DCGISMS DCGIF
Uniones de crédito.	LUC: 129	DCGUC
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con Niveles de Operación I a IV.	LRASCAP: 71 y 72	DCGSCAP
Asesores en inversiones.	LMV: 226 Bis	DCGAI
Instituciones de Tecnología Financiera (ITF).	LRITF: 58	(Pendiente)

Fuente: Elaboración propia con base en la Tabla 50, "Legal Framework for Preventive Measures of Financial Sectors", en *Mutual Evaluation Report: Mexico*, 2018, p. 162; y, en la revisión de las leyes correspondientes.

Todas esas obligaciones coinciden en lo general, salvo algunas excepciones, motivo por el cual fueron concentradas en la tabla que sigue para agilizar su consulta. Las excepciones están especificadas en las notas al pie de página.

Obligaciones relacionadas con el LA/FT	
MEDIDAS	REGULADOR / SUPERVISOR
<p>Detalladas en las disposiciones de carácter general (DCG):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones relacionadas con LA/FT. 2) Presentar reportes a la SHCP por conducto de la CNBV/CNSF/CONSAR, sobre actos, operaciones y servicios de clientes y usuarios⁷⁰, directivos, administradores o empleados de la institución relacionados con LA/FT⁷¹. 3) Expedir Lineamientos sobre procedimientos y criterios. 4) Emitir parámetros para incluir y eliminar personas de la Lista de personas bloqueadas. 	<p>Establecidas por SHCP, previa opinión de la CNBV/CNSF/CONSAR⁷².</p> <p>Deben cumplirse por: Del numeral 1 al 3: SO. El numeral 4: la SHCP.</p>

⁷⁰ En lugar de clientes y usuarios, la LRASCAP, art. 71, se refiere a los "Socios".

⁷¹ Además del establecimiento de medidas y procedimientos de prevención y detección, y la presentación de reportes, las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas (SOFOME-ENR), los centros cambiarios y los transmisores de dinero tienen la obligación de registrar la contabilidad y operaciones con clientes y usuarios, y con instituciones financieras (LGOAAC, art. 95 Bis).

⁷² CNSF o CONSAR, en el caso de que sean aplicables la LISF o LSAR, respectivamente.



<p>Los Lineamientos sobre procedimientos y criterios (en las DCG) deben expedirse para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Conocimiento adecuado de sus clientes y usuarios. 2) Información y documentación que deben recabar sobre apertura de cuentas y firma de contratos, y que acrediten plenamente la identidad de los clientes (Socios /LRASCAP). 3) Forma de resguardar y garantizar la seguridad de información y documentación sobre identificación de clientes y usuarios, actuales y pasados, y sobre actos, operaciones y servicios reportados. 4) Capacitación. 5) Uso de sistemas automatizados⁷³. 6) Creación de estructuras internas para el cumplimiento en la materia⁷⁴. 7) Revisión anual por el área de auditoría interna o de un tercero independiente sobre la efectividad de del cumplimiento de las DCG⁷⁵. 	<p>SHCP, previa opinión de la CNBV/CNSF/CONSAR.</p>
<p>La presentación de reportes de actos, operaciones y servicios relacionados con LA/FT, debe realizarse de acuerdo con las DCG y considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modalidades referidas en las DCG. - Características que deben reunir los actos, operaciones y servicios, teniendo en cuenta: <ul style="list-style-type: none"> *Montos, frecuencia y naturaleza. *Instrumentos monetarios y financieros con que se realicen. *Prácticas comerciales (y financieras según: LGOAAC, LACP, LSAR, LISF, LRASCAP y LRITF) (y bancarias según la LIC) (y bursátiles según: LMV, LFI) observadas en plazas donde se efectúen. *Periodicidad y sistemas por los que va a transmitirse la información. - Los reportes deben referirse al menos a operaciones definidas por las DG como relevantes, internas, preocupantes e inusuales⁷⁶, relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera⁷⁷. 	<p>Ante SHCP, por conducto de la CNBV/CNSF/CONSAR.</p>
<p>Conservación de documentos e información recabados sobre identificación de clientes y usuarios, actuales y pasados, y sobre actos, operaciones y servicios reportados.</p>	<p>10 años.</p>
<p>Facultad para requerir y recabar información y obtener información adicional de otras fuentes y a proporcionar información a autoridades competentes⁷⁸.</p>	<p>SHCP, por conducto de la CNBV/CNSF/CONSAR.</p>
<p>Lista de personas bloqueadas para suspender actos, operaciones o servicios con clientes señalados en ella (parámetros para incluir y eliminar personas, en DCG).</p>	<p>Dada a conocer a las IFs por la SHCP.</p>

⁷³ No considerado en la LSAR, art. 108 Bis, ni en la LISF, art. 492.

⁷⁴ No considerado en la LSAR, art. 108 Bis, ni en la LISF, art. 492.

⁷⁵ Esta disposición sólo está contemplada en la LRITF, art. 58, por lo que sólo aplica a las ITF.

⁷⁶ Hasta aquí está considerado en la LFI, LACP, LRASCAP.

⁷⁷ Párrafo omitido en la LSAR, art. 108 Bis y la LISF. El párrafo completo en la LMV, art. 212; LIC, art. 115; LGOAAC, arts. 95 y 95 Bis; LUC art. 129, y LRITF, art. 58.

⁷⁸ La facultad de recabar información de otras fuentes y de proporcionar información a otras autoridades competentes no está contemplada en el art. 95 Bis de la LGOAAC, como tampoco en la LACP y LRASCAP.



Facultades de sanción ⁷⁹ .	CNBV/CNSF/CONSAR.
Excepción a obligación de confidencialidad legal y a las restricciones en contratos sobre revelación de información.	IFs y sus empleados.
Obligación de confidencialidad de reportes, documentación e información.	Servidores públicos de la SHCP y la CNBV/CNSF/CONSAR, IF y sus empleados.

La regulación relativa a los asesores de inversión, difiere de manera significativa a la correspondiente a los demás SO. Por esta razón, las medidas para combatir el LA/FT se exponen de manera separada en la siguiente tabla:

Obligaciones relacionadas con el LA/FT	
MEDIDAS	REGULADOR / SUPERVISOR
<p>Detalladas en las Disposiciones de Carácter General:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Conocimiento adecuado de sus clientes; 2) Información y documentación que deben recabar sobre apertura de cuentas y firma de contratos, y que acrediten plenamente la identidad de los clientes; 3) Presentar reportes a la SHCP por conducto de la CNBV, sobre actos, operaciones y servicios de clientes y usuarios, directivos, administradores o empleados de la institución relacionados con LA/FT; 4) Designar ante la CNBV a un representante del cumplimiento de estas obligaciones; 5) Resguardar y garantizar la seguridad de información y documentación sobre identificación de clientes y usuarios, actuales, y sobre actos, operaciones y servicios reportados; 6) Contar con sistemas automatizados; 7) Capacitación de personal; y 8) Términos para verificación del cumplimiento. 	<p>Establecidas por SHCP, previa opinión de la CNBV.</p> <p>Deben cumplirse por: 1-7, los SO 8, la SHCP.</p>
<p>La presentación de reportes sobre actos, operaciones y servicios relacionados con LA/FT, debe realizarse de acuerdo con las DCG y considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modalidades referidas en las DCG. - Características que deben reunir los actos, operaciones y servicios, teniendo en cuenta: <ul style="list-style-type: none"> Montos, frecuencia y naturaleza; Instrumentos monetarios y financieros con que se realicen; y Prácticas comerciales y bursátiles observadas en plazas donde se Efectúen. - Periodicidad y sistemas por los que va a transmitirse la información. <p>Los reportes deben referirse al menos a operaciones definidas como internas, preocupantes e inusuales.</p>	<p>Ante SHCP, por conducto de la CNBV.</p>

⁷⁹ Las leyes respectivas establecen facultades de sanción a favor de los supervisores (CNBV/CNSF/CONSAR), con excepción de la LRITF, art. 58, la cual no refiere autoridad competente para sancionar el incumplimiento de las disposiciones contenidas en las DCG.



Conservación de documentos e información recabados sobre identificación de clientes y usuarios, actuales y pasados, y sobre actos, operaciones y servicios reportados.	5 años.
Facultad para requerir y recabar información y obtener información adicional de otras fuentes y a proporcionar información a autoridades competentes.	SHCP, por conducto de la CNBV.
Facultades de sanción.	CNBV.
Obligación de confidencialidad de reportes, documentación e información.	Servidores públicos de la SHCP y la CNBV, IF y sus empleados.



3. Prospectiva y Recomendaciones para la Identificación y Transparencia

Como ya se señaló, el GAFI ha identificado un estándar que debería permitir a los Estados una correcta regulación del BF, que ha sido tomado como base del presente Análisis. A este estándar se le agregarían las siguientes etapas, producto del estudio desarrollado hasta ahora:

- I. Identificar los diferentes tipos de personas morales, incluyendo a las APNFD como fuente adicional para identificar al BF, y fideicomisos;
- II. Entender los procesos mediante los cuales se constituyen, así como las autoridades que intervienen en el proceso;
- III. Generar mecanismos de control interno que permitan un pleno conocimiento de la persona moral o del fideicomiso;
- IV. Obtener, actualizar y registrar la información sobre su BF; y
- V. Publicar dicha información y ponerla a disposición de las autoridades correspondientes.

Con el objetivo de llegar a la última etapa de ese proceso - el conocimiento del BF-, durante el desarrollo del presente se han ido identificando las debilidades del sistema jurídico mexicano con respecto a la regulación de BF. De esta forma, queda pendiente el generar mecanismos institucionales que permitan tanto a las autoridades, como a las mismas personas morales, llegar a la información de BF, así como los instrumentos que las obliguen, a obtener y registrar esta información.

Con ese estudio, se concluye preliminarmente que México no tiene un régimen exhaustivo de regulación de BF, pues, de manera general, no se puede decir que las personas morales y los fideicomisos estén obligadas a obtener la información sobre su BF. Esto tiene como consecuencia que tampoco exista la obligación de mantener dicha información actualizada, ni a disposición al público, lo cual demuestra las debilidades de su sistema normativo, y por ende, resulta fundamental su reforma.

Al respecto, resulta relevante lo señalado en el IEM México 2018 en donde se concluye que: (i) a lo largo de todos los sectores, se identifica al BF de manera limitada; (ii) gran parte de la información se recibe de las declaraciones de los propios clientes; (iii) la mayoría de las personas morales no están catalogadas como de riesgo alto; y (iv) la fiscalización de las APNFD está menos desarrollada y cuenta con menos recursos; entre otros:

Una preocupación grave a lo largo todos los sectores es que se identifica al beneficiario final solamente en forma limitada, influyendo sistemáticamente en la efectividad de las entidades en relación con la evaluación y la gestión de los riesgos de LA/FT. En gran medida debido a las debilidades en el marco jurídico, las IF intentan identificar a los beneficiarios finales solo en circunstancias limitadas (las autoridades han promulgado modificaciones a la normativa que, según afirman, abordan esta deficiencia, pero dichas modificaciones no se encontraban vigentes al momento de la visita in situ). Cuando las IF deben identificar a los beneficiarios finales (personas jurídicas consideradas de alto riesgo y personas físicas), las IF depositan una confianza indebida en la auto declaración de los clientes para identificar a los beneficiarios finales. Para la mayoría de las personas jurídicas que no están categorizadas como de grado de riesgo alto, las IF solamente tienen información sobre la propiedad legal superficial de los clientes corporativos sin buscar alcanzar a las personas físicas que, en última instancia, poseen o controlan la entidad. Las APNFD generalmente creen que no es su función identificar a los beneficiarios finales.

Los supervisores del sector financiero tienen una buena comprensión de los riesgos dentro de los sectores por los cuales son responsables y han implementado enfoques basados en el riesgo razonables para la supervisión ALA/CFT. La fiscalización de las APNFD se encuentra menos desarrollada y cuenta significativamente con menos recursos. En general, a la fecha, no se aplicaron sanciones de manera efectiva, disuasiva y proporcionada.

En ese orden de ideas, a continuación, se enumeran las áreas de oportunidad que deberán ser exploradas por las autoridades relevantes en materia de prevención y combate al LA/FT, teniendo presente la estrecha relación que guarda con la corrupción, y que se han identificado en el análisis al sistema jurídico mexicano. Posteriormente, se presentarán una serie de recomendaciones de los principales aspectos que deberían ser tomados en consideración como parte de una regulación exhaustiva de BF y, por lo tanto, incorporarlos a la PNA. Con estas medidas, se pretende que el marco jurídico aplicable en la materia se convierta en una herramienta fundamental en la lucha contra el fenómeno de la corrupción. Además, dichas propuestas también están encaminadas a fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado y a impulsar la adopción de las mejores prácticas reconocidas.

Concretamente, a partir del análisis realizado, se encontraron las siguientes áreas de oportunidad sobre el sistema normativo mexicano:

- I. Resulta relevante que, de conformidad con el nuevo entramado institucional anticorrupción en México, le corresponde al Comité Coordinador del SNA el diseño y promoción de la PNA, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación. Es por ello que, como primera recomendación, y en atención a la intrínseca relación existente entre la corrupción y los delitos de LA/FT, se recomienda que el Comité Coordinador integre en la PNA disposiciones sustantivas para la transparencia e identificación del BF. Lo anterior, con el objeto de reducir los incentivos para utilizar a personas morales y demás estructuras legales para la comisión de estos delitos.
- II. Respecto a la denominación jurídica y naturaleza adoptada por México del BF:
México usa tres diferentes conceptos para referirse al BF;
 - A. La Ley Anti-Lavado no indica expresamente que el BF sea necesariamente una persona física; y
 - B. La Ley Anti-Lavado señala que el BF puede ser un grupo de personas sin sujetarlo a condición alguna.

- III. Respecto al umbral de prueba, es decir, a las condiciones que se deben actualizar para adquirir la calidad de BF:
 - A. El umbral de prueba para la identificación de un BF no es homogéneo en los distintos ordenamientos que regulan esta figura. La Ley Anti-Lavado señala un umbral de prueba, mientras que las Disposiciones añaden supuestos normativos no contemplados en la Ley; y
 - B. El umbral de prueba contenido en la Ley Anti-Lavado provoca una distorsión grave en el entendimiento del BF, además de establecer un umbral demasiado alto.
- IV. No hay criterios homogéneos respecto a la constitución de personas morales, pues no es necesario que, para su constitución, intervenga en todos casos un fedatario público o que se registre ante una autoridad registral; además, la información que se debe declarar ante dicha autoridad varía en cada caso, sobretodo tratándose de legislación civil local, pero en ninguno se requiere declarar la información relativa a los BF;
- V. No existen medidas o controles internos para que las personas morales estén obligadas a recabar la información de sus propios BF;
- VI. No hay criterios homogéneos del funcionamiento y contenido de los múltiples registros públicos existentes en México; es decir, el funcionamiento, contenido y publicidad de los registros públicos varía dependiendo de la normatividad aplicable, la cual, en muchos casos, es de jurisdicción local -como lo son los relativos a la propiedad-;
- VII. No existe la obligación de garantizar que la información contenida en los registros sea precisa, se actualice oportunamente o que esté sistematizada y disponible para las autoridades competentes mediante mecanismos de fácil acceso;
- VIII. Además, dichos registros públicos no contienen información sobre BF, pues las personas morales no están obligadas a declararlo ante la autoridad registral⁸⁰. Así lo concluye el IEM México 2018 cuando señala que:

“Criterio 24.7 — (Parcialmente cumple) Como se mencionó arriba (véase criterio 24.6), no hay una obligación general de que las sociedades mercantiles o los registros mercantiles obtengan información del beneficiario final, y en consecuencia, no hay obligación de mantenerla actualizada. Al mismo tiempo, las IF y APNFD deben mantener la información de DDC actualizada, que en ciertos casos limitados (APNFD y OPSF) podría incluir información del beneficiario final (véase c.10.5 y c.22.1).

Criterio 24.8 — (No cumple) No hay disposiciones específicas que requieran que las sociedades mercantiles cooperen con las autoridades competentes en la determinación del beneficiario final.”

- IX. Por otro lado, no hay una calificación de las personas morales respecto al nivel de riesgo que representan para la comisión de delitos de LA/FT. Es decir, no se identifica a las personas morales con un nivel de riesgo inherente a su naturaleza. En todo caso, son las instituciones financieras las que califican este riesgo y es hasta que entran en contacto con el sistema financiero. Esto resulta relevante pues el GAFI ha señalado que todas las personas morales representan un riesgo de LA/FT;
- X. En el sector financiero y las APNFD existe la obligación, como sujetos obligados, al régimen de ALA/CFT, de aplicar las medidas de DDC, que incluyen las de BF, para sus clientes o usuarios. Aun así, no existen registros de esa información que estén expeditos para las

⁸⁰ Lo único que hay es la obligación de los notarios y corredores públicos de dar un Aviso a la SHCP al constituir personas morales, y solicitar que se identifique al “dueño beneficiario”, en virtud de la Ley Anti-Lavado, pero esa información no pasa a formar parte de algún registro.



autoridades correspondientes. En todo caso, solo es a través de una colaboración entre ciertas autoridades sectoriales –CNBV, por ejemplo– y las entidades financieras a través de mecanismos específicos; y,

- XI. Finalmente, no hay una regulación específica para las PEP, ni una lista actualizada de quiénes son las personas que ostentan los cargos que dan esa calificación. Lo anterior, resulta relevante pues las PEP extranjeras están sujetas a una regulación más estricta de DDC.

En ese orden, se expondrán las recomendaciones que este Análisis propone tomar en cuenta, en primer término, para la formulación y el diseño de la PNA y, en consecuencia, para reformar el sistema normativo mexicano que permita darles cumplimiento a los más altos estándares internacionales en la materia.

Previo a ello, se señala que buena parte de la problemática para la regulación del BF en México se debe a la disparidad en regulación de las personas morales, ya sea: (i) en su etapa de constitución; (ii) en su etapa de registro ante autoridades registrales; o (iii) en su funcionamiento. Por esta razón, las reformas que pretendan corregir el vacío existente en materia de BF deben de incluir las disposiciones sustanciales de BF, de la regulación de ALA/CFT y, en general, de combate a la corrupción. Así como acortar la brecha existente entre los distintos criterios de constitución y registro de las personas morales en esos tres estadios: de constitución, registro y funcionamiento.

Además en cada una de estas etapas se deben identificar niveles de riesgos propios: es decir, identificar el nivel de riesgo en la etapa de constitución de personas morales, las autoridades que intervienen y cuáles son las medidas de DDC que deberán aplicar; identificar el nivel de riesgo en la etapa de registro, las autoridades que intervienen así como las medidas de DDC que aplican; y lo mismo para la etapa de funcionamiento: ante qué sector se ostentan, quiénes serán sus clientes o usuarios base, etc., y establecer medidas de DDC propias.

Sobre las APNFD y los fideicomisos:

- I. La Ley Anti-Lavado no es congruente respecto a las consecuencias de la no declaración de los clientes sobre la información del BF cuando entran en contacto con quienes realizan Actividades Vulnerables;
- II. No hay un registro público general de los fideicomisos constituidos en México;
- III. Además, de los registros existentes no está garantizado el acceso oportuno y no cubre la totalidad de los fideicomisos: para los fideicomisos públicos existe el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos operado por la SHCP. En este sentido, de conformidad con información de la propia SHCP⁸¹:

⁸¹ Manual del Usuario Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/fideicomisos/lineamientos_fideicomisos/manual_usuario_v4.pdf

El Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos es el medio técnico que se utilizará para que el usuario pueda solicitar: la identificación de los programas sujetos a reglas de operación que canalizan recursos a los beneficiarios mediante fideicomisos (Programa), o llevar a cabo el registro de fideicomisos, mandatos o contratos análogos (acto jurídico), y una vez que éste haya sido dado de alta, puede registrarse en ese acto sus aportaciones subsecuentes e información periódica, así como requerir su renovación anual, hacer modificaciones /extinción y pedir baja de clave, según sea el caso que requiera el usuario y finalmente, pueda obtener los reportes e informes necesarios para el control de dicho acto jurídico.

- IV. Por lo que respecta a los fideicomisos que generan ingresos deben estar registrados ante el RFC, y para el resto de los fideicomisos existe el Departamento de Información del Sistema Financiero del Banco de México, el cual no es de carácter público. Aun así el IEM México 2018 señala que:

“No es claro, sin embargo, cuáles son las modalidades de acceso a esos registros para la UIF y las AOP y si las autoridades competentes alguna vez realizaron consultas. Por lo tanto, el acceso oportuno a la información del beneficiario final podría no estar garantizado en todos los casos. Incluso cuando la IF es conocida, la solicitud de información a través de la CNBV podría tomar hasta una semana.”

- V. La Ley Anti-Lavado da un trato diferenciado a los avisos que se deben dar a la SHCP de los notarios y corredores públicos cuando intervienen en la constitución de fideicomisos.



3.1. Política Nacional Anticorrupción

La PNA es el instrumento que contendrá las bases que articularán el combate a la corrupción en todas las instituciones del Estado: en los tres órdenes de gobierno y en todos los entes públicos, así como en la relación que guarden las instituciones públicas con las privadas.

De conformidad con el artículo 9, fracción III, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es facultad del Comité Coordinador del SNA aprobar, diseñar y promover la PNA, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación. Se transcribe, para pronta referencia, el artículo correspondiente:

Artículo 9. El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:

III. La aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.

Como ya se mencionó, la PNA representa la primera ocasión que México contará con una política *ex profeso* para tomar acciones contra la corrupción basadas en la evidencia, y que, además, será sometida a consulta pública, en la cual la ciudadanía y los especialistas podrán participar en su elaboración.

Es decir, la PNA será el documento que establecerá las guías y ejes del combate anticorrupción del Estado Mexicano, en todos su órdenes de gobierno, y en ese sentido, es necesario que dicha política tome en cuenta disposiciones sustantivas de identificación de BF así como del establecimiento de medidas de DDC a las PEP, como las vertidas en este documento, como un mecanismo de prevenir la comisión de actos de los delitos de LA/FT, mismo que está estrechamente vinculados con la comisión de actos de corrupción.

Como se puede apreciar, la PNA representa la oportunidad que ofrece la reforma en la materia para solucionar, desde todos sus frentes, el fenómeno de la corrupción. Es por ello que debe incluir políticas que incentiven a las instituciones del Estado Mexicano, de todos los órdenes de gobierno, a:

- I. Promover la cooperación internacional para la prevención de la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- II. Desarrollar mecanismos de coordinación entre el SNA y órganos supervisores del sector financiero para el intercambio de información relevante de hechos de corrupción;
- III. Establecer un registro completo y actualizado que contenga la información de los BF de vehículos jurídicos;
- IV. Desarrollar un listado completo de las PEP al que tengan acceso los supervisores del sector financiero y las instituciones financieras privadas;
- V. Promover la cooperación internacional para mejorar el acceso a la información de BF y las PEP, y

- VI. Establecer mecanismos de coordinación con entes públicos y privados del sector financiero para desarrollar mapas de riesgos de LA provenientes de la corrupción y rastrear posibles esquemas de LA.

3.2. Concepto y denominación

Como ya se estudió, la legislación mexicana no cuenta con un concepto homologado de BF, y las diferentes conceptualizaciones no cumplen con las características ni con los elementos establecidos por GAFI. Lo anterior produce que su análisis no sea sistemático y, además, puede generar una aproximación errónea a su estudio.

Con base en lo dicho hasta ahora, podemos válidamente concluir que el BF es aquella que “en último término” posee, controla o se beneficia cualquier persona moral, fideicomiso, o cliente de una Entidad Financiera o de una APNFD.

Recordemos que el GAFI pretende que la identificación de las personas que encuadren dentro de las hipótesis se aleje de los criterios formales clásicos de disfrute o control. Aun así, y como se ha expuesto, es complicado atribuir de contenido esas categorías saltándose los criterios formales establecidos.

Es por ello que, el control y el beneficio necesariamente deben ser explicados, en primer lugar, a través de criterios formales, como una tenencia accionaria o derechos corporativos. Ante una falta de estos criterios, se deberá explicar a partir de un análisis mucho más amplio del control y beneficio “en último término” al que hace referencia GAFI, de la mano de un sistema de inteligencia que se alimente de diversas fuentes de información.

Por un lado, la Ley Anti-Lavado, señala dos supuestos para ser considerado “Beneficiario Controlador”: (i) el relacionado con el disfrute de un beneficio sobre un bien o servicio; y (ii) el otro relacionado con la posesión o el control que se pueda tener sobre una persona moral o vehículo jurídico.

La Ley presume el control cuando esa persona o grupo de personas: (i) puede imponer decisiones en los órganos societarios; (ii) nombrar o remover a la mayoría de los administradores o consejeros; (iii) 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 (iv) así como dirigir las principales políticas de la empresa:

1. Ley Anti-Lavado

“Beneficiario Controlador”: a 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 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.

En primer lugar, la Ley Anti-Lavado no define si el “beneficiario controlador” es una persona física o moral; y además, establece umbrales de control de una persona moral muy alto: requiere que una persona o un grupo de personas pueda imponer decisiones en asambleas generales, o puedan destituir a la mayoría de los órganos societarios; o mantengan una titularidad de derechos que permitan ejercer el voto de más del 50% del capital social.

Esto resulta relevante puesto que si uno observa la experiencia internacional podrá observar que, por ejemplo, la regulación en Reino Unido –que es uno de los pocos países que han implementado los registros de BF- establece un umbral mucho menor, consistente en un 25%, ya sea de tenencia accionaria o de los derechos de voto, para decir que una persona tiene un control significativo dentro de una personal. Incluso se ha criticado que ese supuesto es demasiado amplio dada la vulnerabilidad de la materia y en que en ocasiones solamente se requiere una participación societaria mucho menor para decir que hay un control o influencia significativa:

“The UK set its beneficial ownership threshold at 25% of the shares or voting rights in a company, which creates the risk that significant interests in a company are not accurately represented or reported. In the extractives sector even a 1% stake in a company is a relationship worth reporting, given the high corruption risks and profits.”⁸²

Por otro lado, las Disposiciones de Carácter General dan una definición mucho más amplia, en el sentido de señalar que el “Propietario Real” es aquella que obtiene los beneficios derivados de un contrato u operación, o aquella persona o grupo de personas que ejercen control sobre una persona moral.

Por su parte, se señala que se entenderá que hay control cuando una persona o grupo de personas, a través de la propiedad de valores, por la celebración de un contrato o por cualquier otro acto jurídico, pueden: (i) imponer, directa o indirectamente, decisiones en la asamblea general de accionistas o de socios o en el órgano de gobierno equivalente de una persona moral; (ii) nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o equivalentes de una persona moral; (iii) mantener la titularidad de derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social de una persona moral; o (iv) dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de una persona moral. Adicionalmente, se entenderá que ejerce control aquella persona física que directa o

⁸² <https://www.globalwitness.org/en/blog/10-lessons-uks-public-register-real-owners-companies/>

indirectamente, adquiera el 25% o más de la composición accionaria o del capital social, de una persona moral.

Distintas a la Ley Anti-Lavado, las Disposiciones de Carácter General sí especifican que el BF deba ser esa persona física quien por medio de otra persona “o de cualquier acto o mecanismo” se beneficia, y es “en última instancia” el verdadero dueño de los recursos:

2. Disposiciones de Carácter General

2ª.- Para los efectos de las presentes Disposiciones, se entenderá, en forma singular o plural, por:

XVIII. Propietario Real, a aquella **persona física** que, por medio de otra **o de cualquier acto o mecanismo**, obtiene los **beneficios** derivados de una cuenta, contrato u Operación y es, **en última instancia**, el verdadero dueño de los recursos, al tener sobre estos derechos de uso, disfrute, aprovechamiento, dispersión o disposición.

El término Propietario Real también comprende a aquella persona o grupo de personas físicas 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.

“Control”, a la capacidad de una persona o grupo de personas, a través de la propiedad de valores, por la celebración de un contrato o por cualquier otro acto jurídico, para:

- (i) imponer, directa o indirectamente, decisiones en la asamblea general de accionistas o de socios o en el órgano de gobierno equivalente de una persona moral;
- (ii) nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o equivalentes de una persona moral;
- (iii) mantener la titularidad de derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social de una persona moral, o
- (iv) dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de una persona moral.

Adicionalmente, se entenderá que ejerce Control aquella persona física que directa o indirectamente, adquiera el 25% o más de la composición accionaria o del capital social, de una persona moral.

Recordemos que estas disposiciones son emitidas por la SHCP para regular las operaciones de las entidades financieras enunciadas en el artículo 3, fracción VI, de la Ley Anti-Lavado, así como en todas las leyes que regulan el funcionamiento de dichas entidades ya mencionadas. Por lo tanto, al ser disposiciones *infra* legales, y para tener regularidad constitucional, no pueden añadir supuestos adicionales a los de la ley, sino únicamente reglamentarlos.

Es relevante que las Disposiciones de Carácter General sí incluyen dentro de sus hipótesis normativas a los fideicomisos, al afirmar que el término Propietario Real “también comprende a aquella persona física o grupo de 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”, pero solamente establece esto dentro del supuesto de “control” más no en el de “beneficios”.

Finalmente, tenemos que los “Lineamientos para la identificación del Propietario Real” dan pautas para que las entidades financieras puedan llevar a cabo la identificación del propietario real a partir

de tres supuestos: identificar a la persona física -aquí ya no hace referencia a “persona o grupo de persona”- que: (i) tenga control sobre sus clientes o usuarios (de la institución financiera), mediante la propiedad de valores o participación accionaria o en el capital social; (ii) tenga control sobre sus clientes o usuarios por el cargo que ejerce dentro éstos; o que, (iii) sin tener participación accionaria o cargo o control, sea, en última instancia, el verdadero dueño de los recursos, al tener sobre éstos derechos de uso, disfrute, aprovechamiento, dispersión o disposición:

3. Lineamientos para identificar al Propietario Real⁸³

“Propietario Real”:

I. Identificar a la persona física que tenga el control sobre sus clientes o usuarios, mediante la propiedad de valores o la participación en la composición accionaria o capital social, para lo cual podrán considerar:

- a) Identificar a la persona física que directa o indirectamente adquiera, sea titular o posea por cualquier título legal el 25% o más de la composición accionaria o parte social de una persona moral; y
- b) Identificar a aquellos accionistas o socios que sean titulares, posean o adquieren propiedad de valores de forma directa o indirecta, en copropiedad o cotitularidad con otros accionistas o socios mediante cualquier acto o título jurídico ya sea de forma individual o conjunta, y que ejercen el control de la persona moral de que se trate.

Para que la Entidades estén en posibilidad de identificar al Propietario Real de acuerdo a lo establecido en términos de las Disposiciones les presenten sus Clientes o Usuarios, la estructura corporativa, accionaria o estructura de estos últimos, según el caso.

En caso de que la Entidad detecte que la composición accionaria o del capital social de sus Clientes o Usuarios está fraccionada en partes menores a 25%, la Entidad de que se trate podrá identificar a cada uno de sus titulares, propietarios o copropietarios de dichas fracciones y, en su caso, determinar si existe alguna relación jurídica entre estos con el objeto de establecer si en su conjunto son titulares más del 25% de la composición accionaria o del capital social de la persona moral de que se trate.

En caso de que las Entidades verifiquen por cualquier medio que la propiedad de los valores se encuentra distribuida en un gran número de personas físicas que no ostentan el 25% o más de la composición accionaria o del capital social de sus Cliente (sic) o Usuarios, las Entidades podrán identificar al Propietario Real que tengan el Control de la Sociedad de que se trata.

Para verificar el Control que ejerce una persona física en términos del presente párrafo, las Entidades podrán identificar a la persona física que está facultada para:

- a) Imponer directa o indirectamente, decisiones en la asamblea general de accionistas o de socios o en el órgano de gobierno o su equivalente;
- b) Nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o equivalentes;
- c) Mantener la titularidad de derechos que permitan directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social, y
- d) Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas.

II. Identificar a la persona física que tenga el control de sus Clientes o Usuarios, a través del cargo que ejercer

⁸³ No son vinculantes.

dentro de la misma, para lo cual podrán considerar:

- a) Identificar a la persona física responsable de la toma de decisiones estratégicas que influyen en las prácticas comerciales o de negocio o en la dirección general de la persona moral (o análoga).
- b) Identificar a la persona física que ejercer Control sobre los asuntos diarios o regulares de la persona moral a través de un cargo directivo.

Bajo este supuesto la persona física identificada deberá contar con un cargo de alto mando dentro de la persona moral de que se trate, en donde sus funciones se encuentren relacionadas con la administración, la estrategia o la dirección de las principales políticas de la misma.

III. Identificar a la persona física que ejerza el Control de sus Clientes o Usuarios, según el caso, por cualquier otro medio que les permita dicha identificación, para lo cual podrán considerar:

- a) Identificar a la persona física que tiene el Control de sus Clientes o Usuarios sin que ésta ostente la propiedad de valores, es decir, aquella persona física que tenga participación en las finanzas de una persona moral, que tenga alguna relación personal o vínculo familiar con los altos mandos de la misma o que tenga algún derecho de propiedad, entre otros, que permita presumir que goza de los beneficios de una cuenta, contrato u operación y es, en última instancia, el verdadero dueño de los recursos, al tener sobre estos derechos de uso, disfrute, aprovechamiento, dispersión o disposición.

Los criterios previstos en el presente artículo podrán ser establecidos por las Entidades en una lista de prelación en función del rango de importancia que consideren o aplicarlos de manera distinta.

Como se puede observar, los Lineamientos son mucho más descriptivos respecto a las formas en que una persona moral puede identificar a su BF. También opta por un criterio mucho más amplio en su conceptualización: **aquella persona física que sin una tenencia accionaria o sin ostentar un cargo, se pueda válidamente asumir que se beneficia de sus actos.**

Como se puede ver, los mismos Lineamientos dan algunos criterios que pueden ser utilizados para determinar ese beneficio, esto es, una relación o vínculo con los altos mandos de la empresa, o algún derecho de propiedad –sin importar su extensión– que pueda hacer presumir que él es, en último término, quien se beneficia (supuestos no contenidos en la Ley Anti-Lavado).

En ese orden de ideas, se recomienda que la regulación de BF sea sistemática a lo largo de todo el sistema jurídico, lo cual incluye: concepto, condiciones, supuestos y consecuencias.

La legislación mexicana cuenta con tres conceptos diferentes, en tres ordenamientos jurídicos distintos, para referirse a la misma institución: Beneficiario Controlador, Propietario Real y Beneficiario Final⁸⁴. Incluso una de ellas hace uso de dos denominaciones, pues la Ley Anti-Lavado hace uso del término Beneficiario Controlador y en su artículo 18 hace uso del término “dueño beneficiario”.

⁸⁴ Resolución por la que se expiden las Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 108 Bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y 91 de la Ley de Sociedades de Inversión.

En ese sentido, se recomienda adoptar el término “beneficiario final” que es reconocido y aceptado por el GAFI, a lo largo de todas las disposiciones normativas, vinculantes o no, que pretenden definirlo y regularlo.

Por otro lado, también resulta relevante que la Ley Anti-Lavado, que es ordenamiento de mayor jerarquía y del cual se deriva el resto del marco normativo, no ha adoptado correctamente la regulación que sugiere el GAFI. Lo anterior se debe a que no establece expresamente que “esa persona o grupo de personas” deba ser, necesariamente, una persona física, sino que son los Lineamientos, que además no son de carácter vinculante.

No especificar que se trata de una persona física implica desconocer la naturaleza misma del BF. Esta omisión implica que se pueda interpretar que una persona moral, o un grupo de personas morales encuadran dentro de las hipótesis normativas de la Ley Anti-Lavado, y en ese sentido, concluir que éstas pueden ser el BF.

Esto resulta fundamental, pues una persona moral puede jurídicamente controlar u obtener beneficios a partir de otra; sin embargo, ésta no puede ser considerada como el BF. Como ya se mencionó, el BF siempre es una persona física la que se beneficia o controla, en último término, a una persona moral. Las personas jurídicas o personas morales son ficciones jurídicas las cuales siempre tienen detrás personas físicas que son las que la poseen, la controlan o disfrutan de ella.

Además, como ya se ha señalado, el uso de personas morales para encubrir el control –generalmente a través de distintas jurisdicciones– se hace justamente para facilitar el LA generado a partir de la comisión de ilícitos, entre los que se encuentran los delitos por hechos de corrupción.

Es por ello que las Recomendaciones del GAFI han sido muy claras en señalar que el BF debe ser necesariamente una persona física, y también como ejemplo tenemos que el RPSC del Reino Unido establece claramente que el BF debe ser una persona física, pero que bajo el supuesto del control sobre una persona moral los ejerza otra persona moral, ésta se denominará RLE pero NO será el BF, y solo deberá ser registrada y declarada cuando se cumplan ciertos requisitos que se analizarán más adelante, no en calidad de BF sino como un ente relevante que se debe tener identificado.

Es por ello que la regulación de BF debe ser tajante al respecto, destacadamente desde el cuerpo normativo de mayor jerarquía como lo es la Ley Anti-Lavado y señalar de manera expresa que es una “persona física”.

Por otro lado, también es un error de la Ley Anti-Lavado señalar que el Beneficiario Controlador puede ser un “grupo de personas”, pues de igual forma se desvirtúa la naturaleza misma y la lógica sobre la cual fue creado el término, ya que aleja el foco de la persona que es verdaderamente relevante para efectos de un combate a la corrupción, pues confunde acuerdos mayoritarios o la posibilidad de generar consensos –totalmente comunes y sanos dentro de la práctica corporativa de las personas morales– con esa persona física quien en último término tiene poder para controlar a la persona moral y que es la verdadera intención de su regulación.

Es decir, de conformidad con la Ley Anti-Lavado un grupo de personas que pueda imponer decisiones en asambleas, o mantener titularidad por más del 50% del capital social o dirigir las políticas de la misma será considerado como BF, pero bajo estos supuestos caben absolutamente todas las decisiones mayoritarias de cualquier empresa.

Es esto, cualquier grupo mayoritario efímero o permanente que pueda realizar alguno de esos tres supuestos será, para la Ley Anti-Lavado, un BF. Esto lleva al absurdo de que cualquier decisión en asamblea que se lleve por mayoría, actualiza dicha hipótesis normativa y al mismo tiempo hace que toda decisión sea tomada por un *cuasi* BF sin realmente atender las causas últimas de ese control.

Por ejemplo, léase el artículo 77, Capítulo IV de la Sociedad de Responsabilidad Limitada, de la LGSM, que señala que la asamblea general de accionistas es el órgano supremo de la sociedad y que sus resoluciones se toman por mayoría de votos por los socios que representen, por lo menos, la mitad del capital social:

Artículo 77.- La asamblea de los socios es el órgano supremo de la sociedad. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los socios que representen, por lo menos, la mitad del capital social, a no ser que el contrato social exija una mayoría más elevada. (...)

También resulta relevante el artículo 189, Capítulo V de la Sociedad Anónima del mismo ordenamiento, que, en el mismo sentido señala que para poder tener por legalmente reunida a una asamblea se necesitará, por lo menos la mitad del capital social y que sus resoluciones sólo serán válidas cuando se tomen por la mayoría de los votos presentes:

Artículo 189.- Para que una Asamblea Ordinaria se considere legalmente reunida, deberá estar representada, por lo menos, la mitad del capital social, y las resoluciones sólo serán válidas cuando se tomen por mayoría de los votos presentes.

Es decir, si todas las decisiones de una sociedad de responsabilidad limitada o de una sociedad anónima, entre otras, se toman en su asamblea mediante el voto de, por lo menos, la mitad de los socios o accionistas que representen la mitad del capital social, entonces todas las personas que voten de conformidad con el sentido mayoritario y tenga que ver con algunas de las tres hipótesis -remoción, políticas generales o capital social- del artículo 3, fracción III de la Ley Anti-Lavado, serán Beneficiarios Controladores. Esto genera que una pluralidad de personas se coloquen dentro del supuesto de la Ley y al mismo tiempo hace ineficaz la regulación.

En este sentido, es relevante recordar que de conformidad con la *FATF Guidance on Transparency and Beneficial Ownership*, el BF es necesariamente la persona física que controla o es dueño “en último término” de un cliente o aquella persona física en cuyo favor se realiza una transacción, y también podrá incluir a aquellas personas que ejercen “en último término” el control sobre una persona moral:

En este sentido, es ejemplificativo que el RPSC del Reino Unido ha optado por un escrutinio de dos niveles:

En primer lugar, la persona moral debe identificar a la persona física que:

- A. Directa o indirectamente tenga una tenencia accionaria de 25% o más;

- B. Directa o indirectamente tenga derechos de voto de 25% o más;
- C. Directa o indirectamente tenga derecho de nombrar o remover a la mayoría de los directores; y

En segundo lugar, es decir, si dichas condiciones no se cumplen, entonces se deberá identificar a aquella persona que de cualquier otra forma tenga el derecho de ejercer o está ejerciendo un control o influencia significativo dentro de una empresa.

Aquí resulta relevante que la Guía para Registrar BF señala que, en caso de no identificar a esa persona física, se podrán tomar en consideración acuerdos entre accionistas que, de manera conjunta, puedan ejercer ese porcentaje de derechos de voto. Aquí hay una evidente diferencia entre la regulación mexicana, en el sentido de pretender que todos los acuerdos mayoritarios derivan en un BF, y analizar acuerdos entre accionistas que generen patrones de votación que indiquen una especie de colusión y por ende, permitan inducir un control:

You should review your register of shareholders and articles of association to identify whether anyone holds more than 25% of the voting rights. You should identify any shareholder agreements which might result in shareholdings of more than 25% and consider whether voting patterns suggest some parties (for example members of the same family or groups of investors) might be acting together.

Este segundo nivel de análisis es supletorio, es decir, ante la no identificación de alguna persona que haya acreditado las tres primeras condiciones, aplicaría esta fracción *-Otherwise having the right to exercise, or actually exercising, significant influence or control-*, misma que es muy amplio, pero de difícil comprobación. Es por ello que, los primeros criterios que Reino Unido ha adoptado para identificar al BF son de carácter objetivo *-tenencia accionaria, etc.-* y posteriormente, ante su falta, un criterio mucho más amplio, pero a la vez subjetivo.

En ese orden de ideas, se recomienda homologar el concepto de Beneficiario Final y que su naturaleza y supuestos estén perfectamente definidos por una Ley, específicamente en la Ley Anti-Lavado. Además, esta Ley debe señalar expresamente que el BF es una persona física.

Ahora bien, el GAFI reconoce que un grupo de personas pueden ser considerados BF, cuando no se acredite un BF en lo individual y que, entre ese grupo de personas, se identifiquen patrones de votación. Como ya se expuso, la forma en que está reglamentada en México hace que prácticamente cualquier acuerdo tomado en asamblea por un voto mayoritario haga que existan múltiples BF y hace ineficaz su identificación.

En consecuencia, la regulación debe establecer que el BF es una persona física y de manera supletoria se deberá identificar al grupo de personas que cumplan las condiciones que al efecto se establezcan, como lo puede ser: la identificación patrones de votación o colusión entre acreedores a lo largo del tiempo que tengan como consecuencia una imposición de políticas dentro de la persona moral.

De igual forma, los supuestos para ser declarado BF no son homogéneos a lo largo de los tres ordenamientos; además, que el umbral probatorio y los supuestos para acreditar al BF, así como al verdadero control que éste podría tener dentro de una empresa, son demasiado altos.

De la mano con la problemática que presenta el definir al BF como “la persona” o “el grupo de personas”, también es importante tener claro que esa persona física resulta relevante para el combate al LA/FT y, por ende, a la corrupción. Además, no se deja de insistir en que, si una persona moral está siendo utilizada para la comisión de ilícitos, generalmente, los delincuentes no aparecerán formalmente en la estructura accionaria.

Si los umbrales mediante los cuales vamos a identificarlo los elevamos a tal grado que solamente aquel o aquellos que pueda imponer decisiones en asambleas, o tener una tenencia accionaria que le permita ejercer votos sobre el 50% o más del capital social o dirigir las principales políticas de la empresa, estaríamos dejando fuera de ese escrutinio a muchas personas físicas que, sin cumplir con esos altos estándares, siguen teniendo una fuerte y relevante participación dentro de la empresa, y que deben estar perfectamente identificados.

Es por ello que, se recomienda reevaluar las condiciones que ha establecido la Ley Anti-Lavado y (i) optar por un mecanismo de dos niveles como el utilizado por el Reino Unido, es decir, primero se deben analizar los elementos de carácter objetivo como lo son la tenencia accionaria o el cargo que se ostenta en la empresa y después, en caso de no identificar al BF, buscar a la persona que “se beneficia”, “posea” o que “controla” en último término; (ii) además, se deben bajar los umbrales probatorios para que no sea necesario comprobar decisiones mayoritarias, sino optar por un umbral mucho más bajo, considerando el 25% o menores, que ha adoptado la regulación en Reino Unido en tenencia accionaria o de voto.



3.3. Constitución de personas morales y fideicomisos

En términos generales, se han expuesto los mecanismos para constituir una persona moral en México, ya sea de naturaleza civil o mercantil. De ello se debe distinguir entre la constitución misma, es decir, que se cumplan los requisitos de existencia del contrato civil o mercantil, y por el otro, el registro ante alguna autoridad registral con el único objeto de hacer oponible ante terceros los actos de dicha persona moral.

Estrictamente hablando de la constitución, es decir, de que surta efectos el contrato de asociación o sociedad, en algunos casos se requiere la intervención de un fedatario público, mientras que, en otras, como en las sociedades de acciones simplificadas, no se requiere de su intervención para darle personalidad jurídica a una persona moral, y con ella, la posibilidad de exteriorizarse ante terceros. Es decir, para algunas personas morales la forma, destacadamente que conste en escritura pública, se eleva al requisito de existencia mientras que, para otras, la forma es solo un requisito de validez.

Incluso, por regla general, las sociedades mercantiles adquieren personalidad jurídica con la inscripción en el RPC⁸⁵. Aun así, las sociedades irregulares, es decir, las sociedades mercantiles no registradas ante el registro público, tienen personalidad jurídica con el solo hecho de exteriorizarse ante terceros. Para pronta referencia se agrega una tabla que expone las diferencias:

Persona moral	Naturaleza	Constitución
Asociación Civil	Civil (CCF así como los Códigos Civiles Locales).	Por escrito. Estatutos deberán estar en el Registro Público para que produzcan efectos contra tercero.
Sociedad Civil	Civil (CCF así como los Códigos Civiles Locales).	Por escrito, salvo cuando algún socio transfiera a la sociedad bienes cuya enajenación deba hacerse en escritura pública, deberá hacerse por escritura pública.
Sociedad en Nombre Colectivo	Mercantil (LGSM).	Deberán estar inscritas en el RPC, salvo que se hayan exteriorizado ante terceros (sociedades irregulares), en cuyo caso tendrán personalidad jurídica, incluso aunque no cuenten con escritura pública.
Sociedad en Comandita Simple	Mercantil (LGSM).	Deberán estar inscritas en el RPC, salvo que se hayan exteriorizado ante terceros (sociedades irregulares), en cuyo caso tendrán personalidad jurídica, incluso aunque no cuenten con escritura pública.

⁸⁵ Lo cual adolece de una absoluta falta de técnica jurídica pues por definición los registros públicos no son constitutivos de derechos, sino que son meramente declarativos y de oposición ante terceros.



Sociedad de Responsabilidad Limitada	Mercantil (LGSM).	Deberán estar inscritas en el RPC, salvo que se hayan exteriorizado ante terceros (sociedades irregulares), en cuyo caso tendrán personalidad jurídica, incluso aunque no cuenten con escritura pública.
Sociedad Anónima	Mercantil (LGSM).	Deberán estar inscritas en el RPC, salvo que se hayan exteriorizado ante terceros (sociedades irregulares), en cuyo caso tendrán personalidad jurídica, incluso aunque no cuenten con escritura pública.
Sociedad en Comandita por Acciones	Mercantil (LGSM).	Deberán estar inscritas en el RPC, salvo que se hayan exteriorizado ante terceros (sociedades irregulares), en cuyo caso tendrán personalidad jurídica, incluso aunque no cuenten con escritura pública.
Sociedad Cooperativa	Mercantil (LGSM).	Deberán estar inscritas en el RPC, salvo que se hayan exteriorizado ante terceros (sociedades irregulares), en cuyo caso tendrán personalidad jurídica, incluso aunque no cuenten con escritura pública.
Sociedad por Acciones Simplificada	Mercantil (LGSM).	Deberá estar inscrita en el RPC, pero en ningún caso se exigirá el requisito de escritura pública, póliza o cualquier otra formalidad adicional, para la constitución.

Ahora, si bien es cierto, la constitución de personas morales no es *per se* un requisito de la regulación en materia de BF, sino un mecanismo que puede facilitar dicha regulación, también lo es que muchos de los problemas en la materia vienen de la disparidad de criterios para su constitución, así como los requisitos para registrar información en los registros públicos. Por ello, se recomienda que las reformas que se promuevan deben considerar homogeneizar los criterios para la constitución de las personas morales de naturaleza civil o mercantil en México.

En ese orden de ideas, una reforma exhaustiva puede considerar que necesariamente toda constitución de personas morales, sin importar su naturaleza, deban constar en escritura pública, independientemente de su naturaleza -civil o mercantil- así como si hay de por medio transmisión de bienes que requieran escritura pública o no. Respecto a esta recomendación se debe tomar en consideración que, por la propia y especial naturaleza, las Sociedades de Acciones Simplificadas deberán continuar operando bajo su régimen actual.



Esto cobra relevancia pues de conformidad con la Ley Anti-Lavado, tanto los notarios como los corredores públicos están obligados a dar aviso a la SHCP cuando constituyan personas morales, pues dichas operaciones son consideradas Actividades Vulnerables. Aun así, existe una disparidad de criterios, pues tratándose de notarios públicos la regla es:

c) La constitución de personas morales, su modificación patrimonial derivada de aumento o disminución de capital social, fusión o escisión, así como la compraventa de acciones y partes sociales de tales personas.

Serán objeto de Aviso cuando las operaciones se realicen por un monto igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

d) La constitución o modificación de fideicomisos traslativos de dominio o de garantía sobre inmuebles, salvo los que se constituyan para garantizar algún crédito a favor de instituciones del sistema financiero u organismos públicos de vivienda.

Es decir, está sujeto a la condición que la constitución en sí misma sea por un monto igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal⁸⁶, mientras que en tratándose de corredores públicos la regla es:

b) La constitución de personas morales mercantiles, su modificación patrimonial derivada de aumento o disminución de capital social, fusión o escisión, así como la compraventa de acciones y partes sociales de personas morales mercantiles;

c) La constitución, modificación o cesión de derechos de fideicomiso, en los que de acuerdo con la legislación aplicable puedan actuar;

No en todos los casos el notario está obligado a dar aviso a la SHCP sobre la constitución de una persona moral, o de su modificación, sino simplemente cuando la operación sea mayor a un monto superior al señalado, mientras que, para el corredor público, es obligatorio dar ese aviso, sin importar el monto. En ese sentido, se recomienda elevar la forma a requisito de existencia de todas las personas morales, que tengan que constar en escritura pública, ya sea de notario o corredor público, dependiendo del caso y contemplando la excepción mencionada respecto de las sociedades de acciones simplificadas.

Además, evaluar la reforma a la Ley Anti-Lavado para que en todos los casos el notario esté obligado a dar aviso a la SHCP cuando constituya una persona moral, independientemente del monto que implique su constitución. Es aquí cuando la figura del notario y el corredor público como coadyuvantes de la autoridad, así como los registros públicos que se analizarán más adelante, cobran especial relevancia en la regulación del BF, pues éstos deben ser el primer filtro de prevención de la corrupción y el LA/FT en relación con la constitución de personas morales, de manera que doten al sistema jurídico de certeza y seguridad.

Ante ello, resulta relevante que la Ley de Notariado señala que el ejercicio de la función notarial tiene como objeto una asesoría imparcial en la documentación justo del caso con el fin de protección de la seguridad jurídica:

⁸⁶ Ahora son las Unidades de Medida y Actualización a cargo del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

Artículo 6. Esta Ley regula el tipo de ejercicio profesional del derecho como oficio jurídico consistente en que el Notario, en virtud de su asesoría y conformación imparcial de su documentación en lo justo concreto del caso, en el marco de la equidad y el Estado Constitucional de Derecho y de la legalidad derivada del mismo, reciba por fuerza legal del Estado el reconocimiento público y social de sus instrumentos notariales con las finalidades de protección de la seguridad jurídica de los otorgantes y solicitantes de su actividad documentadora.

Esa coadyuvancia de dotar de seguridad jurídica, no solo sería mediante la constitución de personas morales por medio de escritura pública, sino, también, en adicionar a los requisitos que se solicitan a quienes pretendan constituir una persona moral, un fideicomiso o una persona que tenga por objeto realizar una o más de las actividades que la Ley Anti-Lavado señala, la información sobre su BF, pero este tema se abordará más adelante.

De manera similar, también resulta relevante que la Ley Anti-Lavado prevé que, tratándose de fideicomisos, los notarios públicos y los corredores públicos también están obligados a dar aviso a la SHCP cuando los constituyan y de igual forma da un trato injustificadamente distinto:

Notarios Públicos:

d) La constitución o modificación de fideicomisos traslativos de dominio o de garantía sobre inmuebles, salvo los que se constituyan para garantizar algún crédito a favor de instituciones del sistema financiero u organismos públicos de vivienda.

Serán objeto de Aviso cuando las operaciones se realicen por un monto igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

Corredores Públicos:

c) La constitución, modificación o cesión de derechos de fideicomiso, en los que de acuerdo con la legislación aplicable puedan actuar;

No se encuentra una razón para sostener que la obligación de los notarios solo se actualiza en el caso de fideicomisos traslativos de dominio o de garantía sobre inmuebles, mientras que en el caso de los corredores no está sujeto a condición alguna.

También, se recomienda que, si de conformidad con el TLCUEM y las Recomendaciones del GAFI, México está obligado a establecer un régimen exhaustivo de ALA/CFT y de BF también para sus fideicomisos -sin distinción entre los diferentes tipos-. Entonces, un primer paso debe ser que para su constitución siempre se dé aviso a las autoridades regulatorias del sector, a través de los avisos contemplados en la Ley Anti-Lavado.

Finalmente, se debe valorar establecer como requisito de toda constitución de fideicomiso el que conste en escritura pública. A diferencia de la constitución de personas morales que puede ser de riesgo relativamente alto, en México el contrato de fideicomiso solamente puede ser realizado ante determinadas entidades financieras, pues sólo éstas están autorizadas para fungir como fiduciarias, por lo que el riesgo es menor.

De la mano con lo anterior, se debe tener en cuenta que, de conformidad con el IEM México 2018, el sector notarial aún es débil en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de BF. Incluso, esta

es una de las razones por las cuales la reforma de fecha 14 de julio de 2018 a la LGSM pretende alejarse de la figura notarial y realizar el aviso directamente a la SE.

Si bien, como se ha señalado, se reconoce la reforma como un paso importante, eso no implica descuidar al sector notarial, pues su participación en el proceso general de operación de las personas morales resulta valiosa. Se deben aumentar las medidas para reforzar la participación de los notarios y corredores públicos en materia de identificación de BF.

3.4. Registros Públicos⁸⁷

De la mano con la recomendación anterior, también resulta relevante destacar que México tiene un enorme reto en materia de Registros Públicos, particularmente aquellos relacionados con las personas morales. Lo anterior es relevante porque son éstos los medios a través de los cuales tanto la sociedad, como las autoridades, tienen acceso a información sobresaliente. Es por ello que, es de especial importancia que la información ahí contenida sea real, actual, expedita y verificable.

Ahora bien, como ya se dijo, el problema de los Registros Públicos no es estrictamente un problema de la regulación sustantiva del BF o de LA/FT, sino más bien de la disposición y accesibilidad que de esa información tengan las autoridades relevantes. Aun así, todas las políticas públicas que se emitan con el objetivo de combatir la corrupción necesariamente deben aprovechar las ventajas institucionales del Estado mexicano, principalmente el acceso a información que permita prevenir o detectar actos ilícitos. De la misma forma, si esas herramientas no son útiles o eficaces pueden entorpecer el actuar estatal en la lucha contra la corrupción y el delito, en general.

Es ahí donde los registros públicos resultan relevantes pues, el GAFI y las distintas prácticas internacionales recomiendan que la información de BF debe ser adecuada, precisa y oportuna y que se encuentre expedita para las autoridades correspondientes. Uno de los mecanismos⁸⁸ que se sugiere son los registros públicos. Es decir, los países pueden elegir los mecanismos en los que confíen para alcanzar dichos objetivos siempre y cuando:

- I. Las personas morales obtienen la información sobre el BF y está disponible en un lugar específico de su país;
- II. Existen mecanismos para que una autoridad competente pueda determinar de manera oportuna la propiedad efectiva de una empresa;

⁸⁷ México tiene los siguientes Registros Públicos :

1. Registro Público de Comercio;
2. Registro Nacional de Inversiones Extranjeras;
3. Registro Único de Garantías Inmobiliarias;
4. Registro Agrario Nacional;
5. Registro Público Vehicular;
6. Registro Público Marítimo Nacional;
7. Registro Aeronáutico Nacional;
8. Registro Público de la Propiedad Federal;
9. Registros Públicos de la Propiedad y Catastros;
10. Registros Civiles;
11. Registro Nacional de Población e Identificación Personal, y
12. Registro Federal de Contribuyentes.

⁸⁸ También se ha recomendado que: la información esté en posesión de las personas morales pero a disposición de las autoridades o que sea a través de las instituciones financieras que es en realidad como ha funcionado en México.

- III. La información básica, incluida la información que se registra ante las autoridades registrales del país, es precisa y se actualiza oportunamente, y
- IV. Las instituciones financieras y las APNFD tengan acceso oportuno a ella.

Sea cual sea el mecanismo elegido, los países deben contar con aquel que les permita: (i) identificar y describir, los diferentes tipos, formas y características básicas de las personas jurídicas en el país; (ii) identificar y describir los procesos para la creación de las personas jurídicas; (ii) identificar y describir los procesos para obtener y registrar información básica y del BF; y (iv) poner la información básica a disposición del público.

Conviene precisar que, de conformidad con el GAFI, el tratamiento a la publicidad de la información de una persona moral, estructuras jurídicas, así como los clientes de una APNFD, varía entre:

- I. Información básica: disponible al público en general; y,
- II. Información sobre BF: disponible para las autoridades competentes y considerar el acceso a entidades obligadas.

Es decir, no toda la información resulta ser de carácter público. Además, la normatividad mexicana en materia de acceso a la información y protección de datos personales obliga a las autoridades a la protección de la información clasificada como confidencial.

Sobre la información de BF, se destaca que de las opciones que se están utilizando a nivel mundial, se han identificado los siguientes:

- I. Uso y acceso, por parte de las autoridades relevantes, de la información ya existente:
 - A. Obtenida por las instituciones financieras y las APNFD;
 - B. En posesión de otras autoridades competentes;
 - C. En posesión de las mismas personas morales, y
 - D. Información sobre personas morales que cotizan en bolsa.
- II. Registros Públicos de Sociedades: Exigir que los registros públicos donde se registren personas morales requieran la información sobre BF.
- III. Personas Jurídicas: Exigir que las mismas personas morales tengan en su poder dicha información.

Aun así, como ya se expuso, México está obligado, por virtud del TLCUEM, a reconocer la utilidad de registros de BF en el marco del combate a la corrupción, por lo que es necesario explorar la viabilidad de la implementación de un único registro de BF ya se de manera autónoma e individual.

Conviene precisar que la obligación derivada del TLCUEM conmina a reconocer la utilidad, es decir, no impone la obligación de generar un registro. Aun así, se considera que la adopción de esa disposición es un primer paso hacia obligaciones mucho más estrictas en la materia de identificación de BF en un futuro, por lo que se debe empezar la construcción de disposiciones igual de estrictas.



Será necesario designar a una autoridad responsable de la información y su autenticación; de igual forma, es indispensable también determinar por parte de las personas morales, fideicomisos, administradores de recursos y organizaciones quién será el responsable de mantener la información de dicho registro actualizada. La clave del funcionamiento de dicho registro será la implementación de tecnologías que permitan a dichos responsables, obtener acuse de la información ingresada o actualizada; y para la autoridad, la posibilidad de listar a los responsables que son incumplidos.

3.4.1. Iniciativa de Registros Públicos

Por lo expuesto anteriormente, cobra relevancia la “Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros”, presentada por el Ejecutivo Federal al Senado de la República en 2016⁸⁹, mediante la cual se promueve la integración, modernización, actualización y vinculación permanente de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros, así como la homologación de las funciones registrales y catastrales de los RPP y los catastros en el país.

Dicha iniciativa resulta relevante porque puede ser a través de ella que se integren disposiciones para regular el BF en el marco del funcionamiento general de los registros públicos, pues como ya se ha señalado, no hay obligación de declarar ante la autoridad registrar la identidad éste.

Debido a que México enfrenta un serio reto de descentralización de información, así como un problema de falta de digitalización de la información contenida en los registros públicos, la iniciativa propone contar con normas y lineamientos que homologuen las funciones registrales y catastrales en México, estableciendo mecanismos de vinculación de los Catastros con los Registros Públicos en los tres órdenes de gobierno.

El objeto de la ley es armonizar y homologar la organización y el funcionamiento de los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales, así como de los Catastros en el territorio nacional. A través de esto, los objetivos plantean establecer normas que puedan armonizar y homologar la organización y el funcionamiento de los Registros Públicos Inmobiliarios, de las Personas Morales y los Catastros en territorio nacional; establecer mecanismos para la vinculación; otorgar certeza jurídica de los derechos reales de los inmuebles y establecer los lineamientos generales para la administración de una Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral.

En materia de armonización y homologación de los Registros Públicos Inmobiliarios y los Catastros al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, le corresponde lo siguiente:

- I. Coadyuvar con las entidades federativas y municipios para facilitar la accesibilidad a la información registral y catastral;
- II. Administrar la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral⁹⁰, administrado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y

⁸⁹ Actualmente, agosto de 2018, se encuentra pendiente en la Cámara Revisora.

⁹⁰ Sistema informático de tecnologías de la información y comunicaciones que permita la interoperabilidad de los Sistemas de Gestión y de Información Registrales y Catastrales, así como de la información registral y catastral de la Federación.

- III. Diseñar, promover e implementar programas para la armonización y homologación de los Registros Públicos Inmobiliarios y los Catastros, entre otros.

A las entidades federativas les corresponde lo siguiente:

- I. Operar y administrar los Registros Públicos Inmobiliarios y en su caso Catastros de conformidad con la legislación local;
- II. Realizar los asientos y registros, así como expedir las constancias y certificaciones;
- III. Implementar el uso de Folios, Cédulas, Formas Pre-codificadas; e
- IV. Implementar y administrar un Sistema de Gestión y de Información Registral y Catastral, entre otras.

A los municipios les corresponde lo siguiente:

- I. Operar y administrar sus Catastros;
- II. Implementar las Cédulas Catastrales, así como el uso homólogo de las Formas Precodificadas; y
- III. Compartir y mantener actualizada la información Catastral del Municipio, entre otras.

La Ley contempla el establecimiento de un Consejo Nacional de Armonización y Homologación Registral y Catastral, un órgano de coordinación interinstitucional, encargado de emitir normas y lineamientos para la armonización, homologación e interoperabilidad de la organización y funcionamiento de los Registros Públicos Inmobiliarios y los Catastros.

Las entidades federativas y los municipios adoptarán e implementarán las decisiones que determine el Consejo. Además, El Ejecutivo Federal y las entidades federativas publicarán en el Diario Oficial y en los medios oficiales las normas y lineamientos que emita el Consejo.

El Consejo deberá emitir normas y lineamientos para la interoperabilidad, armonización y homologación de la organización y funcionamiento de los Registros Públicos Inmobiliarios y los Catastros. Asimismo, determinará acciones y criterios para cumplir las normas y lineamientos. Además, también deberá definir los datos e información que los Registros Públicos Inmobiliarios, y demás registros, deberán compartir dentro de la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral, a efecto de consolidar la vinculación de su información en los tres órdenes de gobierno, entre otras, relacionadas con la interoperabilidad y el intercambio de la información registral. También, deberá establecer requisitos y procedimientos para la implementación de Folios y Cédulas en los Registros.

Este Consejo resulta de especial relevancia, pues una de las razones por las cuales el RPSC de Reino Unido ha funcionado, es porque es una autoridad a nivel nacional la que concentra la información de las personas morales, y por consiguiente, una autoridad la que concentra la información sobre BF. Es decir, su sistema jurídico no se enfrenta con el enorme reto de tener que sistematizar la información de registros públicos a nivel federal, local e incluso a nivel municipal, como sí lo enfrenta México.

Es por ello que el Consejo Nacional de Armonización y Homologación Registral y Catastral resultaría relevante para la emisión de disposiciones en materia de LA/FT pues, tanto la Secretaría de la

Función Pública, a través de un representante, como la SHCP, a través de dos representantes, forman parte del mismo.

Por otro lado, la Iniciativa señala que el Folio de una Persona Moral deberá incluir la siguiente información:

- I. Denominación o razón social;
- II. Fecha del instrumento público de la constitución de la Persona Moral, datos de identificación del mismo, así como el nombre del notario público ante quien se realizó. En tratándose de asociaciones o fundaciones de asistencia privada también se deberá incluir la resolución aprobatoria de su constitución;
- III. Tipo de Persona Moral;
- IV. Objeto;
- V. Domicilio;
- VI. Importe del capital social, en su caso;
- VII. Duración;
- VIII. Nombre de los socios;
- IX. Nombre de los administradores y las facultades que se les otorgan;
- X. El RFC, y
- XI. Las reformas a sus estatutos, disolución o liquidación.

Como se puede observar, la Iniciativa de Registros Públicos no incluye información sobre BF porque todavía no es obligación ni de las personas morales, ni de los registros públicos ni de los fedatarios públicos recopilarla.

Resulta relevante señalar que la Iniciativa solamente prevé que las Personas Morales incluidas en sus disposiciones sean aquellas consideradas como tales, previstas y reguladas en los códigos civiles de las entidades federativas. Es decir, no incluye a las personas morales de naturaleza mercantil.

Finalmente, destaca que, tratándose de personas morales, la Iniciativa solamente señala que el folio real de la misma incluirá los datos señalados más arriba y que además deberá contener la constitución y todos los demás actos que por virtud de la legislación local vigente deba contener el mismo, pero nada más.

Artículo 41.- Los Registros Públicos Inmobiliarios establecerán el Folio de la Persona Moral donde se asentarán (sic) la constitución y demás actos que ésta celebre y que, conforme a las leyes locales, deben ser registrados para surtir efectos ante terceros.

Para todo lo relacionado con el registro de Personas Morales, se estará a lo dispuesto en los códigos civiles y leyes registrales vigentes en cada entidad federativa.

Artículo 42. Los registros que se practiquen en los Folios de las Personas Morales expresarán los datos a que se refiere la fracción II del artículo 19 de esta Ley.

En definitiva, se reconoce a la Iniciativa como una reforma ambiciosa, pero es incompleta, por lo menos tratándose de la identificación de BF. En particular, se recomienda y destaca lo siguiente:

Se reconoce la utilidad de tener una autoridad central que pretenda emitir normatividad que sistematice el funcionamiento de los Registros Públicos en el país, se reconoce una propuesta seria de sistematizar la información registral y que se prevea la existencia de una Plataforma Nacional, así como que se homologuen los criterios generales de funcionamiento de los registros públicos, destacadamente, que se mueva hacia un esquema digital.

Aun así, se recomienda aprovechar que la Iniciativa sigue en proceso legislativo y proponer que se tome en cuenta:

- I. Incluir dentro de sus objetos la armonización y homologación de la organización y funcionamiento de los Registros Públicos de los distintos órdenes de gobierno también con la finalidad de combatir la corrupción y los delitos de LA/FT, a través de la identificación del BF.
- II. Incluir disposiciones sustantivas de combate a la corrupción e identificación del BF como lo pueden ser:
 - A. Que el folio de las Personas Morales incluya necesariamente la información del BF de las mismas. También, que vaya de acuerdo con los criterios y umbrales probatorios relevantes que serán definidos por la Ley Anti-Lavado en términos de lo dispuesto en apartados precedentes. Es decir, que haya obligación de declarar ante la autoridad registral, a nivel nacional, sobre la identificación del BF;
 - B. Establecer la obligación de los fedatarios públicos ante los cuales se constituyan las personas morales de entregar la información de BF a la autoridad registral correspondiente;
 - C. Valorar integrar dentro del artículo 52 de la Iniciativa a los notarios y fedatarios públicos, de la mano con las recomendaciones anteriores, particularmente las de que toda constitución de persona moral, sin importar su naturaleza, deba constar en escritura pública, como sujetos obligados que deban compartir la información a la Plataforma directamente o a través de los Registros Públicos correspondientes; y
 - D. Que la regulación no sea solamente exclusiva de las personas morales de naturaleza civil como lo dispone el artículo 3, fracción XVII, sino que también incluya a las personas morales de naturaleza mercantil que además son las más y en las que hay mayor movimiento de recursos y, por ende, mayor riesgo de LA/FT y corrupción. Para esto se requeriría una reforma constitucional que establezca en el artículo 73, fracción XXIX-R, que las personas morales mercantiles también serán parte de dicha homologación.
- III. Que el Consejo Nacional que prevé la Iniciativa esté facultado para emitir normatividad relativa las obligaciones anteriores, es decir, mecanismos coercitivos que obliguen tanto al fedatario público como a la persona moral para identificar al BF, particularmente, para que las personas morales adopten mecanismos de control interno para identificar a su BF.

3.4.2. Declaración sobre BF ante los Registros Públicos

También resulta relevante que, independientemente de que los registros públicos funcionan de manera distinta y no hay una sistematización de los mismos, las personas morales no están obligadas a declarar sobre sus BF ante la autoridad registral, ni ante el fedatario público ante el que

se constituye, con las salvedades que la Ley Anti-Lavado señala. En este sentido, frente a este tema se han identificado cuatro problemáticas que deberá resolver una regulación exhaustiva de BF:

- I. El primer problema es el desconocimiento de la institución de BF y, consecuentemente, el desconocimiento de los BF de las personas morales. En efecto, las personas morales no suelen identificar a la persona que en último término se beneficia de sus actos. Resulta problemático porque, para poder declarar ante las autoridades registrales la identidad de esta persona, primero deben tener las capacidades y controles internos para identificarla internamente. Por eso, como se verá a continuación, la Guía para Registrar BF dedica especial énfasis a este asunto;
- II. La segunda problemática es que, una vez que las personas morales han identificado a su BF, existan los mecanismos suficientes para que las personas morales declaren ante la autoridad registral o el fedatario público correspondiente la información precisa y real sobre la identidad de su BF. Para esto, se deben establecer medidas coercitivas para que sea una verdadera obligación su declaración;
- III. El tercer problema tiene que ver con que, una vez que las autoridades tengan en su poder información del BF, éstas deben tener facultades y mecanismos de coacción necesarias para (i) verificar la veracidad de la misma; y (ii) obligar a las personas morales a actualizarla frecuentemente; y
- IV. Finalmente, el último problema que debe resolver una política general de BF es el generar un sistema de intercambio de información entre las autoridades registrales y las demás autoridades que permita que dicha información esté expedita para éstas. Este problema ya no es *per se* un problema del BF sino del funcionamiento eficaz y actualizado de los registros públicos del país, que permitan que, en caso de ser necesario, las autoridades puedan acceder a dicha información.

Para atender estas problemáticas, el Reino Unido creó en 2016 el *Register of People with Significant Control* (RPSC) como el registro público de BF para las personas morales y España el Consejo General del Notariado.

A continuación, se presentan, de manera resumida, las generalidades que rigen dichos registros.

3.4.3. Register of People with Significant Control del Reino Unido⁹¹.

Desde el 6 de abril de 2016 en el Reino Unido, la mayoría de las personas morales están obligadas a llevar un registro de las personas que tienen control sobre ellas, tanto dentro de la misma empresa como en el registro público denominado “*Companies House*”⁹².

⁹¹ La información de esta sección se obtuvo de las distintas guías que publicó el *Department for Business, Energy & Industrial Strategy* del Gobierno del Reino Unido, disponibles para su consulta en versión pública en el siguiente vínculo: <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-to-the-people-with-significant-control-requirements-for-companies-and-limited-liability-partnerships>

⁹² Previo a ello se señala que la Guía para Registrar BF establece diferentes requisitos para las diferentes personas morales que operan en el Reino Unido, por lo que convendría que en momento posterior se analicen las similitudes y diferencias entre los tipos de persona moral, vis a vis, los requisitos que se le imponen en materia de BF. Por el momento, solamente se expondrán de manera general las previsiones generales que rigen al RPSC y los requisitos generales que se exige sean registrados por parte de las personas morales sobre su BF o PCS.

En efecto, desde el 30 de junio de 2016, las personas morales que operan en Reino Unido están obligadas a: (i) identificar a su BF o PCS; (ii) registrarlo en su propio registro interno; y (iii) entregar y mantener esa información actualizada en el *Companies House*, que es la autoridad gubernamental encargada de llevar el registro de las personas morales en Reino Unido. Finalmente, el 26 de junio de 2017, se modificó el criterio inicial, y en lugar de esperar una declaración anual para la actualización de la información, están obligadas a declarar y actualizar constantemente la información con relación al BF o PCS:

3.1.3. From 26 June 2017, the obligations on updating PSC registers will change. Companies must enter any changes to PSC information on the company's own PSC register within 14 days. You will then need to file the information at Companies House within a further 14 days, where it will be entered on the central register. Failure to comply with these requirements is a criminal offence. Companies that have elected to keep their PSC register at Companies House will simply have to file the information with Companies House within 14 days.

De conformidad con la Guía para Registrar BF las personas morales deben tomar las siguientes medidas:

- I. Tomar medidas razonables para identificar a la persona que ejerza control significativo⁹³ - beneficiario final- dentro de la misma persona moral. Los requisitos que esa persona debe cumplir se especificarán más adelante, pero básicamente consisten en la posibilidad ejercer control sobre la misma;
- II. Contactar a la persona que ejerza ese control para confirmar que, en efecto, cumple con las condiciones que marcan las guías para ser considerado PCS;
- III. Si se confirma la identidad, la persona moral deberá obtener la información relevante que se detalla más adelante;
- IV. Depositar dicha información relevante en el registro de BF propio de la empresa;
- V. Depositar la información relevante en el registro del *Companies House*, es decir, existen dos tipos de registros de BF para efectos de cumplir con la normatividad del Reino Unido: el registro propio de la persona moral, que será una réplica de la información que deberá depositar en el registro del *Companies House*⁹⁴, y
- VI. Mantenerla actualizada.

Una persona con control significativo, PCS, o BF, es aquel “individuo” que cumple con uno o más de las siguientes condiciones:

- I. Directa o indirectamente controlan más del 25% de las acciones de la empresa;
- II. Directa o indirectamente controlan más del 25% de los derechos de votación;

⁹³ Aunque la Guía para Registrar BF no hace referencia expresa al término BF, de la definición que la misma Guía hace de “persona con control significativo” se concluye que es la misma persona a la que hace referencia el GAFI, por lo que en esta sección se hará uso indistinto del término “persona con control significativo” y BF.

⁹⁴ La persona moral deberá notificar a la *Companies House* la ubicación de su registro propio a la que, incluso, deberá dar acceso a todo aquel que solicite conocer su contenido -de manera gratuita o cobrando una tarifa que no podrá exceder de 12 libras para el caso de que solicite una copia- siempre y cuando sea una solicitud acompañada de nombre, dirección y el objeto de conocer la información -proper purpose-. Ahora bien, si la persona moral solicitada considera que el objeto de la solicitud no persigue un propósito apropiado, la única forma por la cual podrá negarse a entregar la información será a través de una resolución judicial por lo que deberá acudir a la autoridad jurisdiccional correspondiente. Negarse a entregar la información sin una orden judicial es un delito.

- III. Directa o indirectamente tienen el derecho para nombrar o remover a la mayoría de los directores, y
- IV. Tiene el derecho para ejercer influencia o control significativa en la empresa o de un fideicomiso.

De conformidad con la Guía, este criterio sólo deberá ser tomado en cuenta si alguno de las otras tres condiciones no se actualizan⁹⁵.

Una vez que la persona moral ha identificado a la PCS deberá recopilar y confirmar la siguiente información,⁹⁶ antes de ser registrada en el RPSC:

- I. Nombre;
- II. Fecha de nacimiento -no será público el día de nacimiento-;
- III. Nacionalidad;
- IV. País o, en su caso, lugar de Reino Unido donde usualmente vive;
- V. Dirección de negocio;
- VI. Dirección de domicilio personal -la cual no será pública, salvo que la dirección de domicilio y de negocio sea la misma-;
- VII. Fecha en la que se convirtió en PCS de la empresa;
- VIII. Condiciones por las cuales debe ser considerado como PCS;
- IX. Además se deberán incluir las restricciones a la publicidad de la información⁹⁷:

⁹⁵ Es opinión de quien redacta este documento que las fracciones I, II y -hasta cierto nivel- la III, corren el riesgo de no identificar efectivamente al BF, pues como se veía al principio de este documento, por definición, el BF es esa persona física que “en último término” se beneficia o controla de una persona moral. Esta definición pretende deslindarse de los criterios formales de propiedad o control, es decir, para el GAFI no es suficiente identificar a los accionistas o quienes formalmente tengan ciertos porcentajes de votación si esa persona no es quien en último término verdaderamente disfruta o controla la persona moral.

⁹⁶ Se considerará que la información ha sido confirmada si: (i) la PCS fue quien proveyó la información; (ii) la persona moral dio la información con el conocimiento de la PCS; (iii) se solicitó que la PCS confirmara la información y lo hizo; (iv) la información proviene de información previamente confirmada y no hay razón para creer que ha cambiado.

⁹⁷ Esta información estará a disposición de las autoridades sancionadoras.

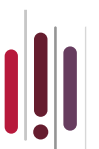


Table 2: Summary of PSC information relating to an individual required and made available under normal circumstances

Information you must collect about your company's PSCs, hold on your company's PSC register and file at Companies House. (This information will be available to law enforcement and credit reference agencies)	PSC information you must provide in response to requests for copies of your PSC register	PSC information Companies House will make available on the central public register	PSC information Companies House will make available on the central public register if your company chooses to keep its PSC register at Companies House
Name	Name	Name	Name
Full date of birth	Full date of birth	Month and year of birth	Full date of birth
Nationality	Nationality	Nationality	Nationality
Country / area of residence	Country / area of residence	Country / area of residence	Country / area of residence
Service address	Service address	Service address	Service address
Residential address			
Date became a PSC	Date became a PSC	Date became a PSC	Date became a PSC
Which of the conditions for being a PSC are met	Which of the conditions for being a PSC are met	Which of the conditions for being a PSC are met	Which of the conditions for being a PSC are met

Fuente: Guía para Registrar BF

Ahora bien, bajo condiciones extraordinarias, que consisten básicamente en la existencia fundada de violencia o intimidación hacia la PCS, se podrá clasificar la información del PCS y no hacerla pública ni en el registro de la propia persona moral, ni en el registro del *Companies House*, y para el cual hay un procedimiento a seguir:

5.3.1. In exceptional circumstances, there is a regime for suppressing all information relating to PSCs from the company's PSC register and the central register for public inspection, or preventing their residential addresses from being shared with credit reference agencies. Here, 'exceptional circumstances' means where there is a serious risk of violence or intimidation. If you think your company's PSCs need protection, there is more information in Annex 1. Your company would still be required to fulfil all other requirements in relation to PSCs and information will still be available to law enforcement agencies.

La Guía señala que por definición una PCS o BF es una persona física, y no una persona moral, pero que en el caso de que la titularidad de los derechos señalados sea ejercida por una persona moral, los datos de ésta deberán ser registrados si son relevantes y registrables, en cuyo caso se le denominará RLE (*Relevant Legal Entity*). La Guía señala que se entenderá que una RLE es relevante y registrable si:

- I. Relevante:
 - A. Cumple con uno o más de las condiciones para ser PCS; y,
 - B. Tiene un registro de PCS propio, o
 - C. Tiene acciones de voto que coticen en bolsas de valores reguladas en el propio Reino Unido, la Zona Económica Europea; Suiza, EEUA, Japón o Israel.
- II. Registrable:
 - A. Si esa persona moral es la primer RLE en la cadena de propiedad de la persona moral en cuestión.

En estos casos se deberá incluir la siguiente información:

- I. Nombre de la persona moral;
- II. Dirección de su oficina principal registrada;
- III. Naturaleza;
- IV. En su caso, incluir el registro en donde esté registrado y número de registro;
- V. Fecha en la que se convirtió en RLE de la persona moral, y
- VI. Condiciones por las cuales debe ser considerada RLE.

Resulta relevante que el RPSC no puede estar vacío, es decir, se debe señalar (i) quiénes son las PCS; (ii) las RLE, en su caso; (iii) señalar que no los hay; o (iv) que se siguen tomando las acciones necesarias para identificarlos:

Your company's PSC register must never be empty. When you are in the process of taking reasonable steps, this fact must be entered on your company's PSC register. The register must say that:

"The company has not yet completed taking reasonable steps to find out if there is anyone who is a registrable person or a registrable relevant legal entity in relation to the company."

O en su caso:

"The company knows or has reasonable cause to believe that there is no registrable person or registrable relevant legal entity in relation to the company."

"The company knows or has reasonable cause to believe that there is a registrable person in relation to the company but it has not identified the registrable person."

Además, la Guía recomienda que en caso de que la probable PCS no conteste o no entregue la información, además de estar cometiendo un delito, la propia empresa puede ejercer mecanismos de presión como suspender los derechos corporativos o patrimoniales de las acciones:

8.2.1. If someone does not respond to requests from your company for PSC information, they may be committing a criminal offence. Therefore most people will respond. If they do not, your company can do more to persuade them - you can apply restrictions to shares or rights in your company held by the person who is not responding. If restrictions are imposed, the person who is not responding can derive no benefit from the shares or rights they have in your company until the restrictions have been lifted.

Siempre y cuando se haya cumplido con los siguientes pasos:

- I. Haya habido una notificación mediante la cual se solicite la información;
- II. Si hay una falta de contestación o no aporta una razón válida para no contestar;
- III. La persona moral emitirá una advertencia de imposición de sanciones, lo cual da a la probable PCS un mes para reconsiderar y contestar;
- IV. Ante una segunda omisión, la persona moral impondrá las sanciones que, en su caso, considere pertinentes, como lo pueden ser el bloqueo o suspensión de los derechos que tenga al interior. Debe haber una debida notificación de dichas sanciones;
- V. Esas restricciones deberán ser anotadas en el registro de la persona moral y en el *Companies House* de la siguiente manera⁹⁸:

⁹⁸ La Guía también proporciona información para levantar esas restricciones siempre y cuando: la PCS entregue la información solicitada; dé una razón válida para no entregarla; lo ordene una autoridad jurisdiccional; o se estén afectados derechos de terceros. Ver Sección 8.6 de la Guía para Registrar BF.

“The company has issued a restrictions notice under paragraph 1 of Schedule 1B to the Act.”

Además, resulta relevante que aquellas personas que se identifiquen como PCS o RLE deberán notificarlo a la propia persona moral para ser incluidas en el registro de la misma; incluso no hacerlo es un delito. Esto es de especial relevancia, porque como se señalaba al principio de este capítulo, uno de los retos principales es mantener actualizada la información de BF de las empresas. Es por ello que la Guía señala que en caso de que la información que se ha registrado deje de estar actualizada, entonces deberá ser corregida (primero en el registro de la propia persona moral, y después en el registro del *Companies House*):

If circumstances change and any information entered on your company's PSC register is no longer correct then you must update the information. Even if you cannot immediately enter new PSC information, your company's PSC register should be updated to show the date from which information was no longer correct and a statement on the status of your new investigation should be placed on your company's PSC register (see section 8.9). You must do this within 14 days of knowing of the change in circumstances. You must file the new information with Companies House within a further 14 days (see 4.3 below).

Por supuesto, también se prevé la posibilidad de que un PCS o RLE deje de serlo, en cuyo caso también deberá ser notificada y actualizada la información en ambos registros, pero la persona moral deberá mantener la información relativa a esa PCS o RLE por un periodo de 10 años posteriores a que cesa su calidad.

Resulta relevante que, de conformidad con la Guía para Registrar BF, así como con la legislación correspondiente, se ha elevado a delito (*criminal offence*) la omisión de cumplir con las siguientes obligaciones en materia de BF:

- I. No tomar los pasos indicados para determinar si una persona coincide con las condiciones para ser una persona que debe de ser registrada en RPSC;
- II. Si la empresa no está registrada en el “PSC Register” para poder ser contactada por una entidad física o legal;
- III. Las empresas pueden ser contactadas para pedir informes o contestar preguntas, si no se contesta en el plazo de un mes, se comete un delito;
- IV. Las empresas deben ingresar cualquier cambio en la información del PCS en el registro de PCS propio de la compañía dentro de los 14 días. Luego deberá presentar la información en *Companies House* dentro de 14 días adicionales, en caso de fallar en el plazo de tiempo, se comete delito;
- V. No mantener constantemente la información actualizada;
- VI. En cuanto a la información pública y protegida, en caso de recibir cuestionamientos, se debe responder a la solicitud dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción. Si considera que la solicitud no fue hecha para un propósito apropiado y desea rechazar la solicitud, debe presentarla ante el tribunal dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción y responder a la solicitud indicando que así lo hizo. El tribunal decidirá si debe cumplir con la solicitud. Es un delito rehusar una solicitud sin presentar una solicitud ante el tribunal;
- VII. Debe presentar los cambios a la información del PCS en *Companies House* dentro de los 14 días posteriores a conocer el cambio. No hacerlo es delito;

- VIII. La empresa debe mantener su “PSC register” histórico accesible a quien lo desee. No hacerlo es delito, y
- IX. Las personas podrán ver la información en el registro de PCS de la empresa en *Companies House*. Es posible que le pidan que se confirme que la empresa tenga información actualizada. Debe responder a dicha solicitud y no hacerlo es un delito.

3.4.4. Consejo General del Notariado de España

El caso del gobierno español también es relevante por varias razones: la primera es porque no nació como una iniciativa del propio gobierno sino como una iniciativa del Consejo General del Notariado; y porque son los mismos notarios quienes tienen en su poder la información sobre el BF.

En efecto, son los mismos notarios quienes obtienen la información sobre BF cuando (i) constituyen una persona moral; (ii) certifican las transmisiones de participaciones; y (iii) cuando realizan una debida diligencia cada que una persona moral realiza cualquier operación notarial. Esta opción resulta relevante pues permite: (i) actualizar y verificar la información cada que una persona moral realiza alguna operación que requiera la intervención de un notario -de hecho, es obligatoria la participación del notario en la constitución de las sociedades, así como en la transmisión de participaciones; y (ii) le da acceso a todas las autoridades competentes y a los sujetos obligados en el combate al LA/FT.

Dicho modelo podría ser útil para el caso mexicano pues para la gran mayoría de la constitución de personas morales, sin importar su naturaleza, requieren de la intervención de un fedatario público lo cual les permitiría -y deberían- contar con la información sobre BF.



Conclusión

Como se ha señalado a lo largo del documento, la figura de BF es sumamente compleja: involucra muchas materias jurídicas y objetos de estudio; está íntimamente ligada con delitos, particularmente, el de LA, que a su vez es un proceso complejo de diversas etapas; tiene una relación estrecha con la corrupción, entendiéndose a ésta como faltas administrativas y delitos relacionados, que en sí misma es un fenómeno complejo y multifactorial.

Es por ello que, en el esfuerzo del Estado mexicano para implementar políticas públicas para la identificación del BF, este Análisis representa un esfuerzo por avanzar en esta agenda en México, y que ha supuesto la colaboración de la SE, la CNBV, la UIF de la SHCP y el Banco Mundial.

Finalmente, muchos de los temas explorados en este documento requieren de un análisis adicional, realizado por las distintas autoridades relevantes en la prevención y combate de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción y LA/FT, y, particularmente, el trabajo en conjunto de las dependencias relevantes en la materia, pues se debe tomar en consideración que las acciones recomendadas en el presente documento, ninguna, por sí sola, resolverá la problemática planteada. El tema, por su complejidad, necesita de una serie de medidas exhaustivas que impacten en todos los actores relevantes de manera sistemática y holística, así como del trabajo conjunto de los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno; es decir, requiere promover la agenda de BF de todo el Estado Mexicano.

