

RECOMENDACIONES Y **PERSPECTIVAS** PARA ABRIR LA INFORMACIÓN DEL REGISTRO ÚNICO DE **BENEFICIARIOS FINALES** EN COLOMBIA

Instituto Anticorrupción

Octubre de 2025
Colombia





RECOMENDACIONES Y PERSPECTIVAS PARA ABRIR LA INFORMACIÓN DEL REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS FINALES EN COLOMBIA

Por: Instituto Anticorrupción¹

Octubre de 2025

¹ El Instituto Anticorrupción es una organización sin ánimo de lucro fundada en el año 2018 que tiene como objeto la detección, investigación y análisis de las causas y efectos de la corrupción, violaciones a la ética, el abuso de poder y la falta de transparencia, integridad y rendición de cuentas en la administración pública y en el sector privado, a nivel nacional e internacional, con el fin de proponer soluciones integrales y multidisciplinarias orientadas a su erradicación y a la mitigación o control de los riesgos asociados a dichos comportamientos.

Equipo de trabajo:

Adriana Maria Romero - Coordinadora de proyectos de política pública

Andrés Felipe Patiño Montaña - Asesor de política pública

Juliana Ruiz Barrios - Asesora de política pública

Edición:

Camilo Alberto Enciso Vanegas - Fundador

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	03
DEFINICIONES	06
OBJETO DEL PROYECTO DE LEY	08
ANTECEDENTES	08
ARGUMENTOS PRINCIPALES PARA UNA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	09
A. LEGÍTIMO INTERÉS	10
SOCIEDAD CIVIL, PERIODISMO, ACADEMIA Y CIUDADANÍA INTERESADA	11
TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON EMPRESAS O ESTRUCTURAS SIN PERSONERÍA JURÍDICA CONTRATISTAS CON EL ESTADO Y EMPRESAS DE EXPLOTACIÓN MINEROENERGÉTICA	13
LEGÍTIMO INTERÉS PARA LA DEBIDA DILIGENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO	15
B. ORIGEN DE LA RESERVA DE LA INFORMACIÓN	16
C. DEFINICIÓN DE DATOS PERSONALES	17
D. PROTECCIÓN A DATOS PERSONALES	19
E. DATOS SENSIBLES Y EL DERECHO A LA INTIMIDAD	21
F. ANÁLISIS DE LOS DATOS PERSONALES CONTENIDOS EN EL RUB.	23
UN MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE BENEFICIARIOS FINALES PARA COLOMBIA	28
CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS	32
CALIDAD Y VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN	32
PROPUESTA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL RUB A TRAVÉS DE LA AUTORIZACIÓN DEL TITULAR	34
REFERENCIAS	37

INTRODUCCIÓN

La creación de normas y herramientas que aseguren el acceso público a la información de los beneficiarios finales de las personas jurídicas, vehículos de inversión, financieros, y de otro tipo, puede contribuir de manera eficiente y efectiva a detectar y prevenir la corrupción, el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la evasión fiscal.

Sin embargo, no existe un consenso político global acerca de la conveniencia de poner este tipo de información al alcance del público de manera abierta. Si bien recientemente se resaltó la relevancia de fortalecer los registros nacionales de beneficiarios finales y la necesidad de consolidar un registro global de beneficiarios finales¹ (United Nations, 2025), en la práctica no todas las jurisdicciones han demostrado acciones de avance en esta agenda. Por un lado, el gobierno estadounidense suspendió la implementación de multas y sanciones a empresas y personas naturales con el deber de reportar información de beneficiarios finales de acuerdo con la Ley de Transparencia Corporativa (Treasury Department of the United States, 2025). Por otro lado, en la Unión Europea la Sexta Directiva Anti Lavado de Activos reconoce que deben haber registros de beneficiarios finales, y que su información debe ser consultable por parte de cualquier persona que logre demostrar que tiene un legítimo interés en conocerla (Parlamento Europeo, 2024).

Al día de hoy, los modelos de transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales implementados en los países miembro de la Unión Europea son muy heterogéneos (Fraiha Granjo et al., 2023). Finalmente, países como Dinamarca² y el Reino Unido³ reconocen la necesidad de generar transparencia para este tipo de información, y han puesto en funcionamiento registros centralizados de beneficiarios finales en plataformas digitales de libre acceso.

¹ Este tema se abordó en la Cuarta Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (FfD4 por sus siglas en inglés) y se formalizó a través del Acuerdo de Sevilla, puntualmente en el párrafo 28g, a través del cual se busca “asegurar cooperación internacional tributaria efectiva, incluyente y beneficiosa para todos”. El texto del Acuerdo se puede consultar en el siguiente enlace: <https://docs.un.org/en/A/CONF.227/2025/L.1>

² Se puede acceder al registro mediante el siguiente enlace: <https://datacvr.virk.dk/>

³ El registro de beneficiarios finales británico (People with significant control) se encuentra unificado con el registro de compañías, a cargo de la Companies House. Se puede consultar ambos registros de forma simultánea en el siguiente enlace: <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/>

El Estado colombiano ha avanzado en la conformación de un Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB). Sin embargo, actualmente esta información sólo es accesible a algunas autoridades de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022, en el ejercicio de sus funciones: Unidad de Investigación y Análisis Financiero (UIAF), Contraloría General de la República (CGR), Procuraduría General de la Nación (PGN), Fiscalía General de la Nación (FGN), Superintendencia de Sociedades (SDS), Superintendencia Financiera de Colombia (SIF), y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que es la entidad administradora del registro (Congreso de la República, 2022).

El Instituto Anticorrupción, en el marco de un proyecto desarrollado con Global Financial Integrity en Colombia, se encuentra desarrollando tres informes que servirán como insumo para avanzar en la agenda de transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales en Colombia. El primer documento publicado, denominado “Propuesta para la transparencia y el acceso a la información de los beneficiarios finales en Colombia” (2025), presenta cuatro argumentos a favor de un proyecto de ley que permita al país ser un referente latinoamericano en la agenda de transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales:

- **Los grupos de interés especial y la ciudadanía tienen un interés legítimo en acceder a la información de los beneficiarios finales:** Las organizaciones de sociedad civil, los periodistas, las entidades públicas sujetas a la implementación de Programas de Transparencia y Ética Pública, las oficinas de cumplimiento del sector privado, y la ciudadanía en general, tienen un legítimo interés en acceder a la información sobre beneficiarios finales.
- **La necesidad de contar con un registro público de beneficiarios finales cuenta con un nivel de apoyo en el Congreso que hace viable su aprobación:** El 88% de los congresistas encuestados⁴ para el desarrollo de ese documento (entre senadores y representantes a la cámara) manifestaron que la información sobre beneficiarios finales es relevante para la lucha contra la corrupción, y el 57% manifestaron que estarían de acuerdo en promover una reforma que brinde transparencia y acceso a la información parcial a la información sobre beneficiarios finales.

⁴ En abril de 2025 el Instituto Anticorrupción elevó solicitudes de información a 45 congresistas (senadores y representantes a la cámara) seleccionados de manera aleatoria en un muestreo proporcional al tamaño de las bancadas de cada partido político, con el objetivo de conocer sus apreciaciones y posturas frente a una posible propuesta de ley de apertura al RUB. En total se recibieron 26 respuestas. Para mayor información sobre los resultados de esta encuesta, puede remitirse a la primera entrega de esta serie de documentos de política pública, disponible en las referencias bibliográficas de este documento.

- **La corrupción, el lavado de activos y la financiación del terrorismo, facilitados por empresas cuyos dueños operan en las sombras, contribuyen al deterioro de la seguridad ciudadana:** Estas empresas están estrechamente vinculadas a la violencia armada, al narcotráfico y a los delitos ambientales, entre otros. En esta medida, la transparencia de los beneficiarios finales puede contribuir al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y a la derrota del crimen organizado.
- **Un registro público de beneficiarios finales es una herramienta efectiva y eficiente para detectar la corrupción, el lavado de activos y la financiación del terrorismo:** El uso responsable de la información sobre beneficiarios finales puede contribuir a que entidades y empresas prevengan la ocurrencia de este tipo de delitos, y evitar pérdidas económicas y reputacionales. Al mismo tiempo, permite a la sociedad civil, periodismo y ciudadanía en general ejercer su derecho al control social para la salvaguardia de los recursos públicos.

El objetivo de este documento es presentar los insumos principales requeridos para el establecimiento de un proyecto de ley que busque modificar los términos bajo los cuales se habilita la transparencia y el acceso a la información sobre beneficiarios finales en Colombia.

En primer lugar, se contextualiza el debate mediante la presentación de los principales conceptos y usos de la información sobre beneficiarios finales en Colombia actualmente vigentes en la normatividad colombiana. Posteriormente, se presentan las ventajas de contar con información pública de beneficiarios finales. En tercer lugar, se analizan los argumentos bajo los cuales existe un interés legítimo por parte de actores relevantes para abogar por la transparencia y el acceso público a la información sobre beneficiarios finales. En cuarto lugar, se presentan las consideraciones anonimizadas de algunos congresistas frente a la necesidad y una potencial reforma de la legislación asociada al Registro Único de Beneficiarios Finales.

Finalmente, se presentan posibles caminos de política pública que habilitan la transparencia y el acceso a la información sobre beneficiarios finales en Colombia, que deben materializarse mediante una propuesta de proyecto de ley modificatoria a la normatividad actualmente disponible.

DEFINICIONES

Beneficiario final: Este documento se apega a la definición existente en el artículo 631-5 del Estatuto Tributario Colombiano (1989), modificado a través del artículo 16 de la Ley 2155 de 2021:

Entiéndase por beneficiario final la(s) persona(s) natural(es) que finalmente posee(n) o controla(n), directa o indirectamente, a un cliente y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a la(s) persona(s) natural(es) que ejerzan el control efectivo y/o final, directa o indirectamente, sobre una persona jurídica u otra estructura sin personería jurídica.

a) Son beneficiarios finales de la persona jurídica las siguientes:

1. Persona natural que, actuando individual o conjuntamente, sea titular, directa o indirectamente, del cinco por ciento (5%), o más del capital o los derechos de voto de la persona jurídica, y/o se beneficie en cinco por ciento (5%), o más de los activos, rendimientos o utilidades de la persona jurídica; y
2. Persona natural que, actuando individual o conjuntamente, ejerza control sobre la persona jurídica, por cualquier otro medio diferente a los establecidos en el numeral anterior del presente artículo; o

3. Cuando no se identifique ninguna persona natural en los términos de los dos numerales anteriores del presente artículo, se debe identificar la persona natural que ostente el cargo de representante legal, salvo que exista una persona natural que ostente una mayor autoridad en relación con las funciones de gestión o dirección de la persona jurídica.

b) Son beneficiarios finales de una estructura sin personería jurídica o de una estructura similar, las siguientes personas naturales que ostenten la calidad de:

- Fiduciante(s), fideicomitente(s), constituyente(s) o posición similar o equivalente;
- Fiduciario(s) o posición similar o equivalente;
- Comité fiduciario, comité financiero o posición similar o equivalente;
- Fideicomisario(s), beneficiario(s) o beneficiario(s) condicionado(s); y
- Cualquier otra persona natural que ejerza el control efectivo y/o final, o que tenga derecho a gozar y/o disponer de los activos, beneficios, resultados o utilidades.

En caso de que una persona jurídica ostente alguna de las calidades establecidas previamente para las estructuras sin personería jurídica o estructuras similares, será beneficiario final la persona natural que sea beneficiario final de dicha persona jurídica conforme al presente artículo.

Registro Único de Beneficiarios

Finales (RUB): Base de datos administrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en la cual las personas jurídicas, estructuras sin personería jurídica y otras entidades obligadas deben reportar la información de sus beneficiarios finales, conforme a lo dispuesto en el Estatuto Tributario y su reglamentación.

Transparencia activa: Mecanismo mediante el cual los sujetos obligados tienen la obligación de *“publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros”* (ley 1712 de 2014, art. 3) sin necesidad de solicitud previa por parte de los ciudadanos.

Transparencia pasiva: Mecanismo mediante el cual se articula el derecho al acceso a la información pública que no se encuentre disponible de manera proactiva, ni sea sujeta a encontrarse clasificada o reservada. El artículo 25 de la Ley 1712 de 2014 establece que toda persona puede realizar una solicitud, sea oral o escrita, incluida la vía electrónica, para acceder a información pública por parte de cualquier sujeto obligado.

Legítimo interés: Criterio jurídico que habilita el acceso a información reservada o de circulación restringida cuando el solicitante demuestra una finalidad concreta, legalmente protegida, relacionada con la prevención, investigación o control de delitos económicos, corrupción, contratación pública, cumplimiento normativo, periodismo de investigación, control social o investigación académica, entre otros

Peticionario: Toda persona que solicita información a un sujeto obligado a través de una petición verbal o escrita. Las responsabilidades de los sujetos obligados frente al peticionario ante una solicitud de información se delimitan a través del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y la Ley 1712 de 2014.

Debida diligencia: Conjunto de procedimientos y medidas que deben adoptar las entidades públicas y privadas para identificar, verificar y monitorear a sus contrapartes, contratistas o beneficiarios, con el fin de prevenir, gestionar y mitigar riesgos de corrupción, lavado de activos, financiación del terrorismo o captura institucional. El artículo 12 de la Ley 2195 de 2022 establece el principio de debida diligencia aplicable a entidades del Estado, personas naturales, personas jurídicas y estructuras sin personería jurídica.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Fortalecer el régimen de transparencia y acceso a la información contenida en el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB), estableciendo mecanismos que permitan su consulta bajo el principio de legítimo interés, en cumplimiento de los fines de prevención, control y sanción de delitos como la corrupción, el lavado de activos, la financiación del terrorismo, la evasión fiscal y demás conductas conexas, garantizando el buen uso y tratamiento debido de la información allí contenida.

ANTECEDENTES

La incorporación del concepto de beneficiario final en el marco legal colombiano, responde a los compromisos internacionales asumidos por el país, en el marco de:

- **Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI):**

Las recomendaciones 24 y 25 del GAFI requieren a los Estados garantizar mecanismos eficaces para identificar y mantener información precisa, adecuada y actualizada sobre los beneficiarios finales de las personas jurídicas y estructuras sin personería jurídica, de forma que las autoridades competentes puedan acceder a esta información en tiempo oportuno. El Informe de Evaluación Mutua (GAFILAT, 2018) concluyó que Colombia carecía de un sistema centralizado efectivo de identificación de beneficiarios finales y que los mecanismos existentes eran dispersos, de acceso limitado, y vulnerables a la manipulación.

- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):**

A través del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios se promueve la identificación del beneficiario final como mecanismo para combatir la evasión fiscal internacional, así como mecanismos de cooperación entre países para la identificación de beneficiarios finales.

- **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

(2004): Esta Convención exige medidas de cooperación internacional y transparencia para prevenir el ocultamiento de bienes mediante empresas fachada. La Convención fue ratificada por Colombia el 17 de octubre de 2006.

La Ley 2155 de 2021 y la Ley 2195 de 2022 constituyen el principal marco jurídico vigente sobre beneficiarios finales en Colombia.

ARGUMENTOS PRINCIPALES PARA UNA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La reforma de ley propuesta en este documento propone considerar una reforma al régimen de transparencia y acceso a la información contenida en el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB), incorporando el principio de legítimo interés como argumento para que diferentes actores no incluidos actualmente puedan consultarla, en condiciones controladas. Esta sugerencia busca promover un debate sobre cómo fortalecer colectivamente la lucha contra la corrupción, el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, la evasión fiscal y otros delitos conexos que se valen del uso de estructuras societarias opacas para movilizar flujos financieros ilícitos.

Si bien Colombia ha avanzado en la recolección y administración de esta información mediante la creación del Registro Único de Beneficiarios (RUB) a través de la Ley 2155 de 2021 y su reglamentación por la DIAN en la Resolución 000164 de 2021, el acceso a la información del registro permanece restringido exclusivamente a siete entidades estatales competentes para la investigación y sanción, conforme lo establece el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022, sin prever mecanismos para que otras autoridades públicas o actores accedan a él.

La reserva de la información contenida en el RUB se argumenta como un mecanismo para prevenir la violación al derecho a la intimidad por tratamiento indebido de los datos personales y patrimoniales que caracterizan a cada beneficiario final y que se recopilan a través del registro. Al mismo tiempo, este tipo de información resulta especialmente valiosa para llevar a cabo procedimientos de debida diligencia, así como para identificar posibles vínculos de un beneficiario final⁵ con la presunta comisión de los delitos que esta reforma que planteamos busca ayudar a prevenir. Por ello, la presente sección contribuirá a resolver este dilema, fortaleciendo la defensa del interés general de la sociedad colombiana y la integridad del Estado.

La premisa inicial para argumentar la necesidad y viabilidad de esta reforma es que la información sobre beneficiarios finales contenida en el RUB podría estar disponible para consulta pública, dado que es información de alta utilidad para la prevención e investigación de delitos que pueden involucrar el detrimento de recursos comunes⁶ como la corrupción, el lavado de activos, la financiación del terrorismo o la evasión fiscal.

⁵ La DIAN reconoce que la información contenida dentro del RUB es de carácter tributario, lo cual le otorga características de información reservada (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2025).

⁶ Por ejemplo, daños de carácter medioambiental o detrimentos al erario público.

En esta medida, la sociedad colombiana tiene un *legítimo interés* en acceder a este tipo de información, pues en el marco de una democracia participativa, tiene derecho a ejercer un rol como contrapeso y vigilancia a los poderes públicos sobre el uso, estado y distribución de los recursos comunes para la prevención de cualquiera de estas modalidades de delito que atente contra el interés común. En este escenario, el acceso a la información sobre beneficiarios finales tiene un propósito constitucionalmente legítimo, y de esta forma se habilita la posibilidad de apertura y consulta de la información de manera segura y responsable. Para el caso de la información sobre los beneficiarios finales de las empresas o estructuras sin personería jurídica que contratan con el Estado y las empresas que realizan actividades mineroenergéticas en el país, se sugiere que esta información debe ser transparente a cualquier ciudadano que desee consultarla.

Del mismo modo, la ley exige el cumplimiento del principio de debida diligencia a entidades públicas y sector privado establecido en el artículo 12 de la Ley 2195 de 2022, con el fin de mitigar la ocurrencia de este tipo de delitos, a través de mecanismos de obligatorio cumplimiento como los Programas de Transparencia y Ética Pública (PTEP), y los Programas de Transparencia y Ética Empresarial (PTEE). En esta medida, el Estado colombiano debe garantizar los mecanismos necesarios para que tanto el sector público como el privado puedan cumplir la ley, y por ende, se pueden considerar como actores con un interés legítimo en consultar la información de beneficiarios finales contenida en el RUB.

Estos dos argumentos, junto con el resultado del análisis individualizado de los posibles riesgos a la intimidad y a la seguridad personal asociados a la publicidad de la información compilada a través del RUB, permiten plantear un modelo de transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales viable y seguro para Colombia, que maximice el cuidado de lo público y la prevención de los delitos ya mencionados, y minimice el riesgo al uso indebido de datos personales que pueda conllevar riesgos a la seguridad personal de los beneficiarios finales.

a. Legítimo interés

La finalidad de una reforma de transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales consiste en expandir la posibilidad de que actores como las organizaciones de sociedad civil, el periodismo, la academia, y ciudadanía interesada, tengan la posibilidad de acceder a este tipo de información en el ejercicio de su derecho al control social. Por otro lado, las entidades públicas y empresas del sector privado también tienen un interés legítimo en consultar la información sobre beneficiarios finales, en la medida que la ley establece sobre ellos la obligatoriedad de cumplir con el principio de debida diligencia, el cual implica el conocimiento del beneficiario final. De este modo, entidades y empresas deberían estar en capacidad de consultar la fuente oficial de información sobre beneficiarios finales, como mecanismo de garantía de cumplimiento con su deber normativo.

A continuación se propone un listado de grupos de interés que podrían ser potenciales actores a incluir en una legislación de reforma orientada a ampliar la transparencia y el acceso a la información sobre beneficiarios finales en Colombia.

Sociedad civil, periodismo, academia y ciudadanía interesada

La concepción del Estado colombiano como una democracia participativa establece que los ciudadanos delegan su poder a representantes de la rama ejecutiva (presidente) y legislativa (congresistas) mediante el voto, quienes se encargan de velar por los intereses de sus electores en el momento de tomar decisiones públicas. Sin embargo, la democracia participativa establece los mecanismos de rendición de cuentas, mediante los cuales los ciudadanos tienen la capacidad de evaluar el desempeño de sus representantes elegidos, verificar si cumplen con sus promesas de campaña, o si su comportamiento es confiable mientras dura su período de delegación de poder. El ciudadano tiene la intención de solicitar una rendición de cuentas a su representante ante la posibilidad de reelegirle en una nueva elección, o al ser un ciudadano interesado en el cuidado de los recursos públicos. La rendición de cuentas, al igual que el derecho y deber ciudadano de participar en los asuntos públicos, son fundamentales para el funcionamiento saludable de cualquier democracia. En este tipo de circunstancias es que adquiere valor el derecho al acceso a la información pública.

Los ciudadanos tienen derecho a conocer de primera mano información que les pueda ser relevante para tomar decisiones a la hora de decidir su voto —y por ende, delegar su confianza en un representante—, participar a través de otros mecanismos en política, tomar decisiones en instancias deliberativas o denunciar la ocurrencia de comportamientos indebidos. Esto es cierto para toda la información que hoy en día es de acceso público a través de la Ley 1712 de 2014, así como para toda la información que permita velar por la salvaguardia de intereses públicos, como por ejemplo el buen uso del presupuesto público o la protección del medio ambiente como recurso común de la Nación.

Tomando en cuenta lo anterior, el legítimo interés de las organizaciones de sociedad civil, el periodismo de investigación, la academia y cualquier ciudadano que desee conocer a la contraparte con la cual establecerá un negocio, se fundamenta en el derecho al control y participación ciudadana establecidos principalmente en el artículo 270 de la Constitución Política de Colombia (1991) y la Ley de Participación Ciudadana (Ley 1757 de 2015).

En el caso del control social a la ejecución de los recursos públicos a través de la contratación estatal, también se fundamenta en el artículo 66 del Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993), que establece que todo contrato celebrado por las entidades estatales debe estar sujeto a vigilancia y control ciudadano. Jurisdicciones en el Caribe como las Islas Caimán, Monserrat, las Islas Vírgenes y Bermuda han avanzado hacia el desarrollo de modelos de acceso a la información de beneficiarios finales basado en la demostración de interés legítimo (GFI, 2025, p. 21).

Por otro lado, Uruguay estableció un arreglo jurídico que habilita el acceso parcial para algunos tipos de estructuras (Global Financial Integrity, 2025, p. 29), mientras que Argentina estableció un modelo diferenciado para el acceso a diferentes tipos de autoridades, personerías y actores (ibid).

El interés puntual en un sistema de información como el RUB, por encima de algunos otros sistemas de información del Estado, es que contiene información muy útil para ejercer como contrapeso efectivo encaminado a la prevención y detección de delitos que afectan al interés común, como la corrupción, lavado de activos, financiación del terrorismo o evasión fiscal.

Por ejemplo, el caso de corrupción denominado Centros Poblados, ocurrido en el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (MinTIC), implicó una pérdida irrecuperable para el Estado de 40 mil millones de pesos, el retraso en ejecución de recursos por 1,2 billones de pesos, y de manera más amplia, una demora de varios meses en la posibilidad de habilitar a comunidades rurales el acceso a Internet, lo cual tiene una afectación directa en el desarrollo económico y social del país.

Si bien en ese entonces no existía el RUB (pues este caso de corrupción data del 2020), posteriormente las investigaciones pudieron concluir que el beneficiario final de la Unión Temporal Centros Poblados era Emilio Tapia, quien anteriormente ya había sido condenado por el caso de corrupción denominado “El carrusel de la Contratación” de la Alcaldía de Bogotá (Torres, 2025; Transparencia por Colombia, 2022).

Evitar la ocurrencia de este tipo de delitos se considera un fin constitucionalmente legítimo⁷. Las organizaciones de la sociedad civil, el periodismo de investigación, las organizaciones académicas o la ciudadanía interesada en el control social, generalmente tienen el conocimiento y la capacidad técnica para hacer un uso adecuado y responsable de la información contenida en el RUB. Más aún, tienen la capacidad de darle valor agregado para que la información resulte útil para la sociedad en la toma de decisiones en el ámbito público y en el fortalecimiento del proceso democrático.

⁷ En el caso específico de la corrupción, el concepto 11001-03-06-000-2020-00234-00(2458) del Consejo de Estado menciona que “No escapa a la Sala que la lucha contra la corrupción es un propósito que tiene fundamento en el ordenamiento jurídico colombiano y constituye un imperativo de ética pública” (Consejo de Estado, 2020).

Por ejemplo, en la Unión Europea, la Sexta Directiva Antilavado de Activos reconoce que los periodistas, organizaciones no gubernamentales, investigadores y autoridades extranjeras competentes, aunque cada país tiene la potestad de determinar en qué términos habilitará el acceso a esta información a cada uno de estos actores. Para el caso colombiano, vale la pena tomar este ejemplo como referencia, en la medida que la directiva garantiza el acceso a la información a los actores con el interés legítimo. Ya es tarea de esta propuesta, y de los legisladores, definir en qué términos condicionar el acceso de manera que sea una medida de transparencia viable, segura y efectiva para el propósito establecido, sea a todos estos actores en conjunto, o a quienes se consideren pertinentes.

Transparencia de la información relacionada con empresas o estructuras sin personería jurídica contratistas con el Estado y empresas de explotación mineroenergética

Bajo el principio de transparencia activa, el artículo 9 de la Ley 1712 de 2014 establece la información mínima requerida que debe ser transparente al ciudadano sin necesidad de interponer un derecho de petición. Uno de estos subconjuntos de información es la contratación estatal:

e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 (...). (art. 9).

De manera más contundente, el artículo 10 de la misma ley establece que

En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9 literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.

Toda la información sobre contratación estatal se considera de interés público, pues atañe directamente al uso del presupuesto público nacional. De hecho, esta suele ser la información de mayor interés para los actores sociales a la hora de ejercer control social. En particular, la información sobre los contratistas (personas jurídicas y naturales), uniones temporales o consorcios a quienes se les adjudican los contratos, es especialmente relevante para el control social.

En la gran mayoría de los casos, la persona natural que representa legalmente a una empresa que contrata con el Estado no es el mismo beneficiario final. No obstante, los beneficiarios finales de una empresa o personería jurídica que contrata con el Estado son relevantes, en la medida que es importante conocer los antecedentes legales de quienes incrementan su patrimonio con recursos públicos provenientes del contrato adjudicado, o porque pueden enfrentar conflictos de interés al influir en decisiones como la adjudicación de un contrato o las condiciones bajo las cuales se adjudica. *De este modo, la información sobre los beneficiarios finales de las empresas contratistas del Estado, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, es de interés público.* Por ende, es justificable bajo los preceptos de la transparencia activa establecidos en la ley, que la información asociada a los beneficiarios finales de empresas contratistas de facto del Estado se encuentre disponible para consulta pública ciudadana a través del RUB, o de la documentación contractual del proceso en SECOP.

La transparencia de los beneficiarios finales asociados a las empresas que hacen parte de industrias que involucran explotación ambiental y/o mineroenergética sigue una lógica similar. En este caso, todas las empresas asociadas a proyectos de explotación económica basada en recursos medioambientales (por ejemplo las actividades de carácter mineroenergético⁸) deben ser organizaciones sujetas a control social, pues toda la ciudadanía (organizada o no organizada) tiene legítimo interés en la preservación de sus recursos comunes medioambientales.

Adicionalmente, el sector mineroenergético es uno de los sectores económicos más prolíficos de Colombia: según el DANE, en el segundo trimestre de 2025, aportó 3,7% al PIB. Dado su peso en la economía colombiana y su retribución al Estado mediante regalías, es particularmente necesario contar con información sobre beneficiarios finales para el control ciudadano.

En la actualidad hay estándares que se implementan a nivel internacional para garantizar transparencia y acceso a la información sobre la cadena de suministro en el sector extractivo. En el caso de la industria mineroenergética, el Estado colombiano se comprometió a implementar el estándar de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), cuya recomendación 2.5 tiene como objetivo:

Permitir que el público sepa quiénes son en última instancia los propietarios y los que tienen el control de las empresas que operan en las industrias extractivas del país, en especial las identificadas por el grupo multipartícipe como de alto riesgo, para contribuir a desalentar las prácticas inadecuadas y corruptas en la gestión de los recursos extractivos y ayudar a mantener un seguimiento de la titularidad de las personas expuestas políticamente (EITI, 2023, p. 21).

⁸Sin embargo, actividades de explotación ambiental como la ganadería o la pesca también podrían estar sujetas a esta valoración.

En este caso específico, la protección de la estabilidad fiscal, la lucha contra la corrupción y el cuidado del medio ambiente son fines constitucionalmente legítimos y de interés público que pueden argumentar una reforma de transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales. Complementario a lo anterior, hay una intención demostrada con base a hechos recientes para avanzar en esta agenda. Por ejemplo, el Estado colombiano estableció como prioridad para la agenda de trabajo EITI Colombia 2023-2024 el análisis de beneficiarios finales (Ministerio de Minas y Energía, 2025, p. 12), y se han desarrollado talleres de identificación de beneficiarios finales en el contexto mineroenergético con participación de la DIAN en el marco de la visita a Colombia del Secretariado de EITI (Ministerio de Minas y Energía, 2025).

En el marco de todo lo anterior, se puede argumentar que existe un legítimo interés por parte de la ciudadanía organizada y no organizada en Colombia, el periodismo de investigación y la academia en poder acceder de manera libre a la información sobre beneficiarios finales de las empresas con contratos o licencias en el sector mineroenergético colombiano. La implementación de una reforma de transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales que presente la información de manera proactiva a la ciudadanía es un avance en la garantía de la protección de los recursos comunes.

Legítimo interés para la debida diligencia en el sector público y privado

El artículo 12 de la Ley 2195 de 2022 establece el *principio de debida diligencia*, bajo el cual todas las entidades, personas naturales, personerías jurídicas y estructuras sin personería jurídica con obligación de implementar programas de gestión del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo o que tengan la obligación de reportar información al RUB, deben realizar procedimientos de debida diligencia que permita la identificación de beneficiarios finales. Bajo este principio el gobierno colombiano reglamentó los Programas de Transparencia y Ética Pública (Decreto 1122 de 2024) y los Programas de Transparencia y Ética Empresarial (Superintendencia de Sociedades, 2021).

En particular, los Programas de Transparencia y Ética Pública (PTEP) establecen deberes concretos a las entidades estatales en materia de debida diligencia. Si bien en la Guía de Administración de Riesgos para las Entidades Públicas⁹ se deberá definir los términos en los cuales se debe realizar, como se mencionó anteriormente, la ley establece que ésta debe contemplar la obtención de información y verificación sobre beneficiarios finales.

⁹Actualmente en actualización. La guía actualmente vigente es del 2022: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34299967/Guia_administracion_riesgos_capitulo_riesgo_fiscal.pdf

La única manera de cumplir este mandato sin que las entidades incurran en costos adicionales, es que se habilite el acceso al RUB a los empleados o funcionarios competentes de las funciones de debida diligencia en todas las entidades estatales sujetas a los PTEP. En este caso particular, es posible plantear la posibilidad de habilitar el acceso a la información del RUB por parte de las entidades públicas, amparados por el cumplimiento del principio legal de debida diligencia.

Del mismo modo, los Programas de Transparencia y Ética Empresarial (PTEE), reglamentados a través de la Circular Única Jurídica de la Superintendencia de Sociedades, establecen la necesidad de desarrollar procedimientos de debida diligencia encaminados a la identificación de riesgos de corrupción o de soborno transnacional (C/ST) de manera constante y periódica. Si bien una empresa se encuentra en mayor capacidad económica de pagar servicios especializados de debida diligencia¹⁰, el Estado también debe garantizar el acceso a la herramienta que compila y caracteriza a los beneficiarios finales en Colombia, por lo menos, a los oficiales de cumplimiento de las empresas.

b. Origen de la reserva de la información

La información del RUB está declarada como reservada, pues realiza compilación de datos personales y datos que dan cuenta del estado patrimonial de los beneficiarios finales. En consulta a la DIAN mediante derecho de petición en el cual se solicitó información sobre los beneficiarios finales¹¹ de una persona jurídica, la entidad respondió indicando que no podía suministrar dicha información, fundamentando su decisión en los siguientes argumentos:

Lo anterior, teniendo en cuenta que la información que suministran los contribuyentes, tanto en las declaraciones, como en los registros tributarios, goza de especial protección constitucional y legal, **hecho que obliga a la administración tributaria a garantizar su reserva**, tal y como lo establece el Artículo 15 de la Constitución Política de Colombia, **en donde se prevé la prevalencia del derecho a la intimidad**; por lo tanto, impide que la entidad haga entrega de información individual de los contribuyentes (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2025)

¹⁰ El 6 de agosto de 2025, la Superintendencia de Industria y Comercio emitió una sanción contra una empresa que administra información con datos personales usada para procesos de debida diligencia. De mantenerse en firme la sanción, la provisión de este tipo de servicios para la administración de riesgos de lavado de activos no quedaría en facultad de privados por tratamiento indebido de datos personales, lo que justificaría aún más la necesidad de una reforma al régimen de transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales (Superintendencia de Industria y Comercio, 2025).

¹¹ Los doce campos de información compilados se detallan en la Tabla 2 del presente documento.

Para ello se respalda en el artículo 583 del Estatuto Tributario:

La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, tendrá el carácter de información reservada;

por consiguiente, los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales sólo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística (...) (Negrilla fuera de texto).

Para lo cual, vale la pena también tener en cuenta el artículo 631-6 del mismo Estatuto:

Créase el Registro Único de Beneficiarios Finales -RUB, **el cual hará parte integral del Registro Único Tributario -RUT**, cuyo funcionamiento y administración está a cargo de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN (Negrilla fuera de texto).

En este sentido, el velo de reserva que actualmente se aplica a la información del RUB reside en una justificación de orden tributario. Aunque la Ley 2195 en su artículo 13 establece cuáles son las entidades que tendrían acceso irrestricto a la información del RUB, esta ley no menciona de manera explícita que se trate de información reservada.

No obstante, a la luz de artículo 18 de la Ley 1712 de 2014, toda la información cuya divulgación pueda representar una violación al derecho a la intimidad, puede ser negada bajo argumentación escrita por parte de las entidades. En esta medida, la información de carácter patrimonial contenida en el RUB puede considerarse como información de orden tributario, y su divulgación indebida puede ocasionar violaciones al derecho a la intimidad.

Sin embargo, esto no significa necesariamente que los demás campos de información que contiene el RUB deban estar también sujetos a este tipo de reserva, menos aún cuando esta información pueda ser útil para el combate a la corrupción, el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la evasión fiscal. Con el fin de sustentar esta postura, se realizará una revisión conceptual de la legislación asociada a la protección de datos personales, analizada a la luz del RUB, con el propósito de verificar qué tipo de información puede ser publicable y accesible al público.

c. Definición de datos personales

La Ley de Habeas Data Financiero (Ley 1266 de 2008) define que un dato personal es cualquier pieza de información vinculada a una persona determinada o que pueda asociarse con una persona natural o jurídica. Por ende, al tomar como referencia los doce campos del RUB, todos pueden considerarse como datos personales, al estar asociados bien sea con personas naturales o jurídicas y sus beneficiarios finales en la condición de que les aplique.

Igualmente, esta ley define que los datos personales pueden clasificarse como públicos, semiprivados o privados como se expone en la siguiente tabla:

Tabla 1. Tipos de datos personales

Tipo de dato personal	Definición	Ejemplo
Público	Son datos calificados como tal por mandato de ley o de la Constitución Política, y que no sean semiprivados o privados. Se mencionan como ejemplo de datos públicos los que estén contenidos en documentos públicos, sentencias ejecutoriadas que no estén reservados y los relativos al estado civil de las personas.	La DIAN (2024) menciona como ejemplo de datos personales públicos: “nombre y apellido, número de documento, estado civil, profesión u oficio”.
Semiprivado	Son datos que no tienen naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas a la sociedad en general, como el dato financiero y crediticio.	La DIAN (2024) también menciona como ejemplo de datos personales semiprivados: “correo electrónico personal, su número de celular y datos de información tributaria”.
Privado	Son datos que por su naturaleza íntima o reservada sólo son relevantes para el titular.	La DIAN (2024) menciona como ejemplo de datos personales privados: “gustos o preferencias, las conversaciones por chat y mensajería instantánea, su imagen (fotografía y video) y sus conversaciones telefónicas”.

Fuente: Elaboración propia basada en la regulación colombiana relacionada.

De acuerdo con la tabla anterior, los datos contenidos en el RUB pueden catalogarse en su mayoría como semiprivados¹². En línea con esto, bajo las definiciones del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014, esta información ya en posesión de la DIAN podría catalogarse como *pública clasificada* al pertenecer al ámbito privado o semiprivado de una persona natural o jurídica. Del mismo modo, para el RUB aplica la siguiente excepción del artículo 19 de la Ley 1712 de 2014:

d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos

Por tanto, aunque en la actualidad se establece el RUB como información *público reservada*, una reforma de transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales bajo el legítimo interés permite caracterizar su carácter semiprivado.

d. Protección a datos personales

La Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012) y la Ley 1266 de 2008 mencionada en la sección anterior son los principales mecanismos de protección legal y de definición conceptual en materia de protección a datos personales. Mientras la Ley 1266 de 2008 permite identificar definiciones relevantes para el análisis de riesgos y el tipo de información contenida en el RUB, la Ley 1581 de 2012 establece el marco regulatorio general para la protección de datos personales.

El artículo 2 de la Ley 1581 de 2012¹³ establece que el régimen de protección de bases de datos personales no es aplicable para:

“bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo”

En esta medida, el RUB puede considerarse como parte de las bases de datos con esta exclusión, a pesar de que el párrafo de este mismo artículo aclara que los principios de protección de datos serán aplicables a todas las bases de datos, incluso las exceptuadas.

¹² La clasificación variable a variable se presenta en la tabla 2 del presente documento.

¹³ Esta ley crea a su vez el Registro Nacional de Bases de Datos RNBD (Superintendencia de Industria y Comercio, n.d.), de la cual hace parte el RUB como parte de las bases de datos de responsabilidad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. En el RNBD la finalidad del RUB se define como: “Registro centralizado con el fin de contribuir en la lucha contra la corrupción, el lavado de activos, la financiación del terrorismo, la evasión fiscal, y en cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)”.

De este modo, los principios del régimen de protección de datos más relevantes a considerar frente a la apertura del RUB son:

- Principio de libertad: Establece que “los datos personales no podrán ser obtenidos o divulgados sin previa autorización, o en ausencia de mandato legal o judicial que releve el consentimiento”. (Ley 1581 de 2014, art. 4)
- Principio de acceso y circulación restringida: Menciona que

“Los datos personales, salvo la información pública, no podrán estar disponibles en Internet u otros medios de divulgación o comunicación masiva, salvo que el acceso sea técnicamente controlable para brindar un conocimiento restringido sólo a los titulares o terceros autorizados conforme a la presente ley”. (Ley 1581 de 2014, art. 4)

Frente a estos terceros autorizados por ley, el artículo 13 de la Ley 1581 de 2012 establece que hay tres caminos para el acceso a la información personal: tener una función legal o judicial en las entidades públicas, contar con la autorización del titular de la información, o contar con un mandato legal.

- Principio de seguridad: Este principio menciona que se debe contar con medidas para otorgar seguridad a los registros, evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento. (Ley 1581 de 2014, art. 4)
- Principio de finalidad: Exige que el tratamiento de los datos debe obedecer a una finalidad legítima acorde a la constitución y la ley, así como debe ser informada al titular. (Ley 1581 de 2014, art. 4)

En relación a lo anteriormente expuesto, aunque el RUB pueda considerarse como una base de datos destinada a la prevención, detección y control de lavado de activos y por ende no sujeta al régimen de protección de datos personales, para poder generar mecanismos de transparencia y acceso a su información de manera pública es fundamental reformar el marco legal vigente, de manera que sustente que la información contenida en el RUB sea accesible al ciudadano, manteniendo los límites claros a la transparencia activa y pasiva, y estableciendo medidas de seguridad en los términos que estos principios lo establecen.

e. Datos sensibles y el derecho a la intimidad

La Ley 1581 de 2012 en sus artículos 5 y 6, define como datos sensibles todos aquellos que afecten la *intimidad del titular* o cuyo uso indebido pueda generar discriminación, y prohíbe expresamente el tratamiento de estos datos, con excepciones muy limitadas. Entre estos datos se encuentran los relacionados al origen racial o étnico, orientación política, convicciones religiosas o filosóficas, pertenencia a organizaciones sociales, relativos a la salud, vida sexual y datos biométricos. La sentencia T-729/02 (Corte Constitucional, 2002) define conceptualmente como datos sensibles aquellos relacionados con la ideología, inclinación sexual o hábitos de una persona. Incluso, establece que estos datos son información reservada con estrecha relación a los derechos fundamentales del titular y, por tanto, no pueden ser obtenidos ni ofrecidos por autoridades judiciales.

Respecto al derecho a la intimidad, esta misma corte argumenta en la sentencia T-552/97 (Corte Constitucional, 1997) este derecho como “el espacio intangible inmune a intromisiones externas, del que se deduce un derecho a (...) no ser escuchado o visto cuando no se desea ser escuchado o visto”. Esta sentencia también expone que por razones de interés social o la concurrencia de otros derechos como el de libertad de información o expresión se pueden imponer sacrificios a la intimidad personal.

Así mismo, la sentencia C-1011/08 (Corte Constitucional, 2008) establece la misma línea jurisprudencial en la que los datos sensibles son considerados como información reservada, y no son susceptibles de acceso por parte de terceros, salvo que sea en una situación excepcional como el caso de una investigación penal estrechamente relacionada con el dato.

En este sentido, es necesario analizar los límites a la intimidad personal que se establecerían ante una reforma de transparencia y acceso a la información del RUB. En esa materia, la sentencia T-787/04 (Corte Constitucional, 2004) establece cinco principios que sustentan la protección del derecho a la intimidad frente a la delimitación del concepto de lo público:

“El principio de libertad, según el cual, los datos personales de un individuo, sólo pueden ser registrados o divulgados con el consentimiento libre, previo, expreso o tácito del titular, a menos que el ordenamiento jurídico le imponga la obligación de relevar dicha información, en aras de cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo. (...)”

El principio de finalidad, el cual se expresa en la exigencia de someter la recopilación y divulgación de datos, a la realización de una finalidad constitucionalmente legítima, lo que impide obligar a los ciudadanos a revelar datos íntimos su vida personal, sin un soporte en el Texto Constitucional que, por ejemplo, legitime la cesión de parte de su interioridad en beneficio de la comunidad. (...)”

De conformidad con el principio de necesidad, la información personal que deba ser objeto de divulgación, se limita estrechamente a aquella que guarda relación de conexidad con la finalidad pretendida mediante su revelación. Así, queda prohibido el registro y la divulgación de datos que excedan el fin constitucionalmente legítimo.

Adicionalmente, el principio de veracidad exige que los datos personales que se puedan divulgar correspondan a situaciones reales y, por lo mismo, se encuentra prohibida la divulgación de datos falsos o erróneos.

Por último, el principio de integridad, según el cual la información que sea objeto de divulgación debe suministrarse de manera completa, impidiendo que se registre y divulgue datos parciales, incompletos o fraccionados.”

Un ejemplo relevante de la ponderación del derecho a la intimidad bajo estos cinco principios, se encuentra en la sentencia C-640/10 (Corte Constitucional, 2010) que estudió la creación del Registro Único de Seguros (RUS). Este registro se creó bajo el artículo 78 de la Ley 1328 de 2009 con la finalidad de crear un registro público en la web con *“información concreta, asequible y segura sobre las personas que han adquirido pólizas de seguros, las que están aseguradas por dichas pólizas y las beneficiarias de las mismas”*.

Según la Corte, la herramienta se justifica en la necesidad de los ciudadanos de poder consultar si son beneficiarios de una póliza y proceder con su reclamo

Para la Corte, el RUS cumple con los cinco principios para la divulgación de información frente al derecho a la intimidad. En especial, para los tres primeros principios, que son los que atañen directamente al tratamiento de datos personales, la sentencia menciona que el principio de libertad se cumple al existir la Ley 1328 de 2009 como mandato legal que sustituye la necesidad de consentimiento del titular; el principio de finalidad se satisface al recopilar y divulgar datos con una finalidad constitucionalmente legítima frente al interés público establecida para este tipo de sectores; y, el principio de necesidad se cumple al divulgarse información que se limita estrechamente con la finalidad pretendida, mediante una limitación clara que establece la ley.

f. Análisis de los datos personales contenidos en el RUB

El caso del RUS podría servir de ejemplo para una potencial apertura del RUB. Para ello, el análisis de sensibilidad y datos personales del RUB debe seguir una lógica similar a la presentada para el RUS.

La tabla 2 presenta la clasificación de cada uno de los campos de información recogidos a través del RUB y un análisis de riesgos ante su publicidad, respecto a tres criterios: i) qué tipo de dato personal es, ii) si su publicidad vulnera el derecho a la intimidad, y iii) si su publicidad implica una vulneración a la seguridad personal.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el riesgo a la seguridad personal puede considerarse como un riesgo que es *consecuencia de o derivado de* un riesgo primario, que es el uso indebido de los datos personales contenidos dentro del RUB. Por ende, el presente análisis se focalizará en analizar el riesgo de publicidad para cada una de las doce variables recogidas a través del RUB a la luz del régimen colombiano de protección a datos personales expuesto anteriormente, con especial atención al principio de una finalidad constitucionalmente legítima, y al principio de necesidad de no exceder el fin contemplado, con el propósito de argumentar en qué casos podría ser posible habilitar mecanismos de transparencia y acceso a la información sobre este registro.

Como se argumentó frente al legítimo interés que pueden tener ciertos sectores sociales en el acceso a los beneficiarios finales, la finalidad de la transparencia en el RUB está directamente relacionada con fines constitucionalmente legítimos como el combate a la corrupción, el lavado de activos, la financiación del terrorismo y el cuidado del medio ambiente, amparado en derechos también constitucionales como el derecho al control social ciudadano, el derecho al acceso a la información pública y el derecho a un medio ambiente sano.

En cuanto a los posibles datos sensibles contenidos en el RUB, consideramos que ninguno de los doce campos se categorizaría como tal bajo una interpretación estricta de la ley. Sin embargo, se toma en consideración el análisis del riesgo a la seguridad personal, aún cuando este es un riesgo consecuente del uso indebido de los datos personales.

Tabla 2. Análisis de cada campo de información del RUB

Campo del RUB	Tipo de dato	Vulneración al derecho a la intimidad si se publica	Vulneración a la seguridad personal si se publica
Tipo de documento del beneficiario final (cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, pasaporte). ¹⁴	Personal público	No. Se considera un dato de carácter público al estar relacionado con el registro civil y está vinculado con la finalidad de transparencia.	No. Es un dato que por su carácter público puede ser encontrado en otras bases de datos o documentos públicos.
Número y país de expedición del documento del beneficiario final	Personal público	No. Se considera un dato de carácter público al estar relacionado con el registro civil y está vinculado con la finalidad de transparencia.	No. Es un dato que por su carácter público puede ser encontrado en otras bases de datos o documentos públicos.
NIT o equivalente (código de identificación societaria extranjera) del beneficiario final	Personal público	No. Se considera un dato de carácter público al estar relacionado con el registro civil y está vinculado con la finalidad de transparencia.	No. Es un dato que por su carácter público puede ser encontrado en otras bases de datos o documentos públicos. Además, pueden existir homónimos.

¹⁴ Para este caso, no se deben tener en cuenta el NIT como documento de identidad (dado que los beneficiarios finales sólo aluden a personas naturales). En el caso de menores de edad, la tarjeta de identidad y/o el registro civil son los documentos de identificación utilizados, sin embargo, en este caso es necesario tener en cuenta las consideraciones especiales del tratamiento de datos personales asociados a niños, niñas y adolescentes.

Campo del RUB	Tipo de dato	Vulneración al derecho a la intimidad si se publica	Vulneración a la seguridad personal si se publica
Nombres y apellidos	Personal público	No. Se considera un dato de carácter público al estar relacionado con el registro civil y está vinculado con la finalidad de transparencia.	No. Es un dato que por su carácter público puede ser encontrado en otras bases de datos o documentos públicos. Además, pueden existir homónimos.
País de nacionalidad	Personal semiprivado	No. Es semiprivado, pero guarda estrecha relación con la finalidad propuesta al permitir una identificación más clara del sujeto para efectos de debida diligencia y control social.	No. No compromete la seguridad de un individuo ni compromete datos sensibles discriminatorios.
Ubicación	Personal semiprivado	Sí, no satisface el principio de necesidad al no guardar relación estrecha con la finalidad de debida diligencia y control social. El detalle de la ubicación exacta del beneficiario final no es relevante, y es suficiente con el país de expedición del documento y la nacionalidad.	Sí. Permite conocer la ubicación geográfica exacta del individuo y podría afectar su esfera íntima. Esta información permite un eventual acceso al beneficiario final, comprometiendo su espacio privado y su seguridad.
Criterios de determinación del beneficiario final	Personal semiprivado	No. Es semiprivado, pero guarda estrecha relación con la finalidad propuesta al permitir determinar el tipo de vínculo del beneficiario con la persona jurídica.	No. No compromete la seguridad de un individuo ni compromete datos sensibles discriminatorios.

Campo del RUB	Tipo de dato	Vulneración al derecho a la intimidad si se publica	Vulneración a la seguridad personal si se publica
Porcentaje de participación en el capital de la persona jurídica	Personal semiprivado	No. Es semiprivado, pero guarda estrecha relación con la finalidad propuesta al permitir determinar el porcentaje de participación en el capital de la persona jurídica y su influencia interna.	Sí. Revela su participación económica en el capital de la empresa, lo que puede comprometer su seguridad personal. Sin embargo, es información de un capital invertido, y por tanto no revela la recepción de utilidades o flujos de dinero.
Porcentaje de beneficio en los rendimientos, resultados o utilidades de la persona jurídica, estructura sin personería jurídica o similar	Personal semiprivado	Sí, no satisface el principio de necesidad al no guardar relación estrecha con la finalidad de control ciudadano y debida diligencia. Es suficiente con conocer el porcentaje de participación en el capital de la persona jurídica. Los rendimientos a su vez tienen un fin principalmente tributario.	Sí. Revela su participación económica como beneficiario de utilidades de la empresa, lo que puede comprometer su seguridad personal. Al estar relacionada con un beneficio económico recibido, puede comprometer en alto grado su seguridad.
Fecha desde la cual tiene y deja de tener la calidad de beneficiario final o existe la condición	Personal semiprivado	No. Es semiprivado, pero guarda estrecha relación con la finalidad propuesta al permitir determinar la fecha desde la cual se determina como beneficiario final.	No. No compromete la seguridad de un individuo ni compromete datos sensibles discriminatorios.

Fuente: Elaboración propia.

Del anterior análisis, se desprende que casi todos los campos de información disponibles en el RUB pueden ser de acceso público, y solo debe restringirse el acceso abierto a la información relacionada con la ubicación y el porcentaje de participación del beneficiario final en la utilidad de la empresa. Esto, al ser considerados datos semiprivados, pero que no guardan relación estrecha con la finalidad de debida diligencia, la cual se cumple suficientemente con los otros campos del RUB. Igualmente, ambos datos pueden comprometer la seguridad personal: la ubicación al habilitar un eventual acceso a la esfera íntima del individuo para fines contrarios a la ley, y la participación en rendimientos al establecer datos directos sobre las utilidades que recibe la persona en el año fiscal y convertirle en posible víctima de delitos como el secuestro, hurto o extorsión. En caso de que el beneficiario final consultado tenga una situación de protección especial debido a amenazas previas, este esquema puede considerar medidas de reserva de la información.

Respecto al porcentaje de participación en el capital, este dato representa una inversión en el capital de la empresa, lo cual no da a conocer necesariamente la recepción de utilidades o rendimientos de esa inversión. En cambio, este dato es fundamental en el principio de debida diligencia, al permitir establecer la capacidad de decisión e influencia del beneficiario final en la empresa, de acuerdo con la cantidad de capital que posea.

Por este motivo, se considera que este dato es sujeto de ser parte del modelo de publicidad y acceso propuesto. Una manera de mitigar el riesgo asociado a su publicidad puede ser la publicación de esta información mediante intervalos, es decir, no se publica el porcentaje exacto sino que se publica el rango de porcentajes en el cual se encuentra el valor de la participación en el capital. A manera de ejemplo, si un beneficiario final tiene un 17% del valor del capital, la información que podría transparentarse podría ser que su participación se encuentra entre un 10% y un 20%. Esta es la aproximación usada por la Companies House para la publicidad de información sobre beneficiarios finales en el Reino Unido.¹⁵

¹⁵ Companies House, *Find and update company information*. Disponible en el siguiente enlace: <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/>

UN MODELO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE BENEFICIARIOS FINALES PARA COLOMBIA

En un país como Colombia, la corrupción asociada a la contratación estatal y al otorgamiento de licencias de explotación ambiental y mineroenergética, así como el lavado de dinero proveniente de diferentes delitos como el narcotráfico, la trata de personas, la explotación sexual infantil y los delitos ambientales, entre otros, han representado históricamente un riesgo para el orden constitucional del Estado. En este sentido, una medida contundente y razonable para que las organizaciones de sociedad civil, el periodismo de investigación, la academia y la ciudadanía interesada en el control social, puedan aportar a la preservación de la estabilidad democrática del Estado colombiano es la publicidad de información relevante y no sensible sobre beneficiarios reales, pues es un mecanismo que permite seguir la ruta del dinero en este tipo de irregularidades, y establecer la cadena de responsabilidades que permitiría una adecuada administración de justicia, en apoyo y complementariedad al rol investigativo de las autoridades competentes actualmente habilitadas para acceder a este registro.

Con todos los elementos presentados y analizados a lo largo de la sección anterior, a continuación presentamos el modelo de transparencia y acceso a la información parcial que, desde el Instituto Anticorrupción proponemos para Colombia.

Esta propuesta toma como punto de partida la definición de beneficiario final vigente en el artículo 631-5 del Estatuto Tributario Nacional, presentada al inicio de este documento. Con base en este concepto, se propone un modelo de transparencia y acceso a la información parcial sobre beneficiarios finales, compuesto por un mecanismo de transparencia activa y un mecanismo de transparencia pasiva. Este modelo se sustenta en la existencia de un legítimo interés en el acceso a la información sobre beneficiarios finales por parte de organizaciones de sociedad civil, periodismo investigativo, academia, y ciudadanía en general, así como por parte del sector público y las empresas del sector privado, amparado en el cumplimiento de fines constitucionalmente legítimos, como la lucha contra la corrupción, el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la protección del medio ambiente. Este modelo garantizaría el acceso a la información bajo los siguientes lineamientos:

Transparencia activa: Se debe garantizar acceso público, abierto¹⁶ y en formato de dato abierto¹⁷ a los siguientes subconjuntos de información, con fundamento en las consideraciones que se presentan en la exposición de motivos del presente documento:

- Los beneficiarios finales de las empresas de las industrias extractivas operando en Colombia¹⁸, de manera que permitan cumplir con la recomendación 2.5 del Estándar EITI que acoge el Estado colombiano.
- La información relacionada a los beneficiarios finales de las personerías jurídicas, consorcios y uniones temporales que constituyen negocios con el Estado a través de contratos y/o licencias.

Una vez definidos *quiénes son los beneficiarios finales*, se debe delimitar con precisión *qué información debe publicarse*. Los resultados de la tabla 2 sugieren que, para esta propuesta, se deben publicar los siguientes campos de información en todos los casos:

- Tipo de documento del beneficiario final
- Número de documento y país de expedición del beneficiario final
- NIT o equivalente del beneficiario final¹⁹
- Nombres y apellidos
- Fecha y país de nacimiento
- País de nacionalidad
- Criterios de determinación del beneficiario final²⁰
- Porcentaje de participación en el capital de la persona jurídica
- Fecha desde la cual tiene la calidad de beneficiario final o existe la condición
- Fecha desde la cual deja de tener la calidad de beneficiario final o de existir la condición.

¹⁶ En este contexto, se entenderá por “apertura” el hecho de que no se requiera el pago, pre-registro, validación o cualquier otro tipo de condición previa, para que el usuario pueda acceder a la información mediante el canal web dispuesto para ello. No cobrar por el acceso a este tipo de información garantiza remover la barrera económica para acceder libremente a información del registro, sin detrimento de la aprobación que otorgue la Entidad responsable de la administración del RUB para acceder a la información basada en el legítimo interés.

¹⁷ El formato de dato abierto cumple seis características, delimitadas por la Open Data Charter: i) abierta por definición, ii) oportuna y comprensiva, iii) accesible y utilizable, iv) comparable e interoperable, v) para el mejoramiento de la gobernanza y el involucramiento ciudadano, y vi) para el desarrollo inclusivo y la innovación (Open Data Charter, n.d.)

¹⁸ En línea con los argumentos expuestos en la página 13 del presente documento.

¹⁹ Si el beneficiario final no posee un número de identificación tributaria en Colombia, se debe reportar el número de identificación tributaria correspondiente en el país donde lo tenga.

²⁰ Debe seleccionarse si el beneficiario final de la personería jurídica se determina por: i) titularidad; ii) beneficio (activos, rendimientos, utilidades, etc.); iii) control por otro medio; iv) representante legal y/o mayor autoridad en relación con las funciones y gestión. Asimismo, en caso de la estructura sin personería jurídica que está obligada a reportar, se debe identificar el rol del beneficiario final al interior de la estructura (fiduciante, fiduciario, miembro del comité directivo, financiero, etc.).

Para el campo “porcentaje de participación en el capital de la persona jurídica”, proponemos que la presentación de este campo ante el público siga el modelo del registro de beneficiarios finales británico (Companies House, n.d.) y se realice por intervalos de valores (por ejemplo: “de 0% a 20%”, “de 20% a 40%”, etc), con el objetivo de brindar información útil para el ejercicio de debida diligencia, sin que ello represente una revelación exacta de la propiedad, y su riesgo personal disminuya.

1. Transparencia pasiva: Por otro lado, debe existir un mecanismo de transparencia pasiva que permita el acceso a la información sobre beneficiarios finales de personas jurídicas o vehículos financieros a los que no se tenga acceso público abierto. Los campos de información que deberán darse a conocer mediante este mecanismo serán los mismos que se proponen en el mecanismo de transparencia activa. En otras palabras, no se deberá suministrar información que se considere sensible, o que no deba ser de conocimiento público, o que de alguna manera infrinja las regulaciones al tratamiento de datos personales.

Corresponderá a la DIAN definir si el mecanismo de transparencia pasiva debe establecerse mediante una solicitud de acceso a través de derecho de petición (en los términos establecidos por la Ley de Derecho de Petición (Ley 1755 de 2015, 2015a), o mediante un canal único de recepción de solicitudes de consulta para información del RUB.

Así mismo, la DIAN establecerá el mecanismo más adecuado para que el acceso a la información autorizada por las entidades obligadas y autorizadas por el titular sea técnicamente controlable y de conocimiento restringido, en virtud de lo estipulado en el principio de acceso y circulación restringida del Art. 4 de la Ley 1581 de 2012.

En esta línea, proponemos el uso de los siguientes mecanismos para garantizar que la DIAN tenga conocimiento y control de quiénes acceden a la información sobre beneficiarios finales.

- El diligenciamiento de un formulario de pre-registro, de manera gratuita,
- Un mecanismo de doble autenticación del usuario,
- Un espacio en el que cada usuario exponga su legítimo interés en el acceso a la información del RUB,
- Un mecanismo para verificar que el usuario efectivamente ostenta un rol con legítimo interés²¹, y
- Una cláusula que garantice el uso responsable de la información.

²¹ Por ejemplo, si se trata de un oficial de cumplimiento de una empresa, esta prueba de rol consistiría en un documento firmado por parte del representante legal de la empresa en el que se certifique que el usuario efectivamente ejerce el rol de oficial de cumplimiento. Se sugiere un tipo de certificación similar para periodistas, miembros de organizaciones de sociedad civil, etc. En esta evaluación, la DIAN debe garantizar la prevalencia del derecho al acceso a la información.

Por ejemplo, en la Unión Europea se usan los siguientes controles, tanto de manera individual como combinada (Fraiha Granjo et al., 2023, pp. 18-20):

- *Pre-registro para el acceso a la información:* Algunos países como Alemania, Portugal o Lituania requieren que el usuario que desee acceder a la información sobre beneficiarios finales se registre previamente, y cree un usuario junto con contraseña.
- *Requerimiento de argumentar el legítimo interés en acceder a la información:* En algunos formularios de pre-registro para el acceso a la información, los gobiernos solicitan al usuario información que permita a la autoridad administradora de la información comprender que es un tipo de usuario que sí tiene legítimo interés en acceder a la información²², como lo es el caso particular de Finlandia. Por otro lado, en Alemania se puede llegar a requerir una entrevista con el usuario de la información y la acreditación como periodista, para habilitar el acceso a la información.
- *Cobro de una tarifa para el acceso a la información detallada:* Países como Suecia, Alemania y los Países Bajos cobran una tarifa cada vez que un usuario diferente a los autorizados por ley de manera irrestricta decida consultar información sobre beneficiarios finales. Recientemente, las Islas Vírgenes Británicas decidieron usar esta aproximación, y cobrarían USD \$75 para habilitar la consulta sobre beneficiarios finales.²³

- *Habilitar el uso solo si se cuenta con cédula de ciudadanía colombiana:* En el caso de Lituania, Rumania y Portugal, solo los ciudadanos nacionales o con identificación de la Unión Europea pueden acceder a la información sobre beneficiarios finales. Si bien para el modelo de transparencia activa se asume que cualquier persona podría acceder a esta información, en este caso la entidad administradora de la información deberá decidir si habilita el uso de esta información a extranjeros.

²² Un riesgo asociado a la solicitud de este tipo de argumento es que la entidad administradora de la información niegue el acceso dado que no encuentre el argumento lo suficientemente sólido, y que con ello pueda obstruir deliberadamente el control social por parte de quienes accedan a la información.

²³ Esta reglamentación se expidió en junio de 2025. Si bien una suma como esta restringe considerablemente el libre acceso a la información, es un paso adelante para una jurisdicción que se ha considerado como paraíso fiscal (Government of the Virgin Islands, 2025). En el caso colombiano, la Ley 1712 de 2014 establece el principio de gratuidad, que implica que no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información (Art. 3).

Consideraciones complementarias

Este documento presenta los principales elementos que deben tenerse en cuenta para estructurar el articulado que contendría un proyecto de ley que abogue por un modelo de transparencia y acceso a la información parcial sobre beneficiarios finales, que tiene en consideración un análisis de riesgos y de protección a datos personales con el fin de no vulnerar el derecho a la intimidad a las personas. Así mismo, argumenta que la publicidad de esta información cumple un propósito legítimo, legal y constitucional, fundamentado en el legítimo interés de diversos actores de la sociedad que pueden hacer uso de este tipo de información para contribuir al control social y a la prevención e investigación de delitos como la corrupción, el lavado de activos, la financiación del terrorismo, la evasión fiscal, o el flujo de dinero asociado a los delitos ambientales y al narcotráfico. Estas finalidades contribuyen a un propósito social positivo, y en muchos casos pueden ser información de partida para las investigaciones y posteriores sanciones emitidas por parte de las autoridades competentes actualmente habilitadas para acceder al RUB.

A continuación, se presentan algunas consideraciones complementarias a la transparencia y acceso a la información, que deben tenerse en cuenta para que la información sobre beneficiarios finales cumpla eficazmente su propósito.

a. Calidad y veracidad de la información

De manera general, el propósito de política pública asociado a las reformas de transparencia y acceso a la información consiste en empoderar a la ciudadanía con información pública veraz, oportuna, completa, en lenguaje claro, y en lo posible en formato abierto, para una mejor toma de decisiones públicas y para solicitar rendición de cuentas al gobierno o a sus representantes legislativos. En esta medida, cualquier esfuerzo de transparencia puede fracasar en su intención hacia el público objetivo, si la información que se pone a disposición se encuentra de alguna manera viciada, fuera de tiempo, es incomprensible para el ciudadano, o se encuentra en un formato de difícil procesamiento y sistematización.

Esto es particularmente cierto en el caso de la información relacionada a beneficiarios finales. La efectividad de una reforma como la acá planteada, en términos de investigación y sanción efectiva, es altamente dependiente de la calidad de la información registrada en el RUB, y de que esta sea fidedigna. Igualmente, también depende de que toda la información se encuentre disponible en los plazos establecidos por la DIAN, y de que cualquier ciudadano pueda comprender la utilidad e implicaciones que conlleva el uso de la información que fue puesta a disposición del público.

Para que esta reforma tenga el éxito esperado, se sugiere tener en cuenta las siguientes observaciones:

- Es fundamental fortalecer la imposición y el valor de las sanciones asociadas al incumplimiento en la obligación de reportar la información sobre beneficiarios finales en el RUB, así como sobre el reporte de información falsa o incompleta. Actualmente, estas sanciones las establece la Ley 2155 de 2021. Sin embargo, en línea con lo manifestado por Transparencia por Colombia (2024), el valor actualmente vigente no tiene la capacidad suficiente para garantizar un registro de información adecuado. Esto, sumado a la ambigüedad existente en su aplicación, para el caso del RUB, el marco sancionatorio del Registro Único Tributario -RUT-. **Esta variación requiere una modificación de esta ley para establecer un régimen sancionatorio independiente para el RUB.**

- Es muy necesario crear un mecanismo que permita validar la coherencia y veracidad de la información reportada dentro del RUB. Por ejemplo, el sistema debe tener la capacidad de reconocer que la cédula digitada del beneficiario final reportado es válida y corresponde a los nombres y apellidos de la persona que efectivamente se está ingresando. También se debe crear un mecanismo de cotejo de información con fuentes como el Registro Único Empresarial y Social (RUES) o el Sistema Integrado de Información Societaria (SIIS)²⁴, que permita validar la veracidad de la información diligenciada en el RUB. Por ejemplo, para el caso de la información de SECOP, Colombia Compra Eficiente realiza la revisión de los registros a través de muestreos aleatorios para asegurar información confiable a la ciudadanía. Igualmente, se pueden articular mecanismos de validación de información con otras entidades del Estado usuarias del RUB. **Esta articulación podría gestionarse desde la DIAN, sin requerir reforma de ley.**

²⁴ Esta plataforma la administra la Superintendencia de Sociedades. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://siis.ia.supersociedades.gov.co/#/>

En entrevista realizada para este documento²⁵, se resaltó que muchos de los beneficiarios finales registrados actualmente en el RUB son en realidad los representantes legales de las empresas. Esto es así debido a que en la definición legal de beneficiario final establecida en el Estatuto Tributario (modificada por la Ley 2155 de 2021) se señala que:

Cuando no se identifique ninguna persona natural en los términos de los dos numerales anteriores del presente artículo, se debe identificar la persona natural que ostente el cargo de representante legal, salvo que exista una persona natural que ostente una mayor autoridad en relación con las funciones de gestión o dirección de la persona jurídica. (Congreso de la República, 2021, art. 16).

De ser así, se pierde considerablemente la riqueza de la base de datos, pues en la mayoría de los casos los beneficiarios finales y la representación legal no son la misma persona. Se recomienda ajustar la definición legal de beneficiario final, de manera que se excluya de manera adecuada la posibilidad de registro de los representantes legales.

Esta modificación requiere reforma de ley.

b. Propuesta de acceso a la información del RUB a través de la autorización del titular

- Como se ha mencionado a lo largo de este informe, el principio de debida diligencia reglamentado por el artículo 12 de la Ley 2195 de 2022 menciona que las entidades públicas y privadas están obligadas a llevar a cabo medidas de debida diligencia, a otorgar información para ese fin y tomar medidas razonables para verificar la información. En particular, se exige que las entidades a través de la debida diligencia identifiquen los beneficiarios finales en medio de la celebración de un negocio jurídico o contrato estatal y verificar la información reportada por la contraparte. Además, la ley es clara en estipular que todas las personas naturales y jurídicas están obligadas a suministrar la información que sea necesaria para cumplir con el principio. En este sentido, las entidades inmersas en un negocio jurídico o contractual en la actualidad están facultadas para exigir a su contraparte la autorización de acceso al reporte de beneficiarios finales del RUB ante la DIAN, o pedir copia del reporte que haya solicitado la contraparte.

²⁵ Anonimizadas por solicitud de los entrevistados.

Esto es posible, en tanto el principio de acceso del régimen de protección de datos personales de la Ley 1581 de 2012 permite a los titulares y sus personas autorizadas el acceso a la información²⁶. De esta manera, **a través de un proyecto de decreto reglamentario o una circular interna de la DIAN podría establecerse una herramienta en la web para contar con un acceso ágil, controlado y verificable²⁷ de la información del RUB, siempre y cuando se cuente con la autorización del titular.** Para ello, vale la pena considerar:

- La autorización al acceso y tratamiento de los datos se establecerá con la finalidad de consulta en bases de datos acorde con el principio de debida diligencia y la prevención y lucha contra el LA/FT/FP en la celebración de una relación jurídica o contractual.
- Cada entidad que reciba la autorización de acceso estará en la obligación de proteger dichos datos y utilizarlos solo para los fines previamente mencionados, sin perjuicio de las acciones sancionatorias que puedan ejercerse por el uso indebido de la información.
- La información del RUB relacionada con niños, niñas y adolescentes podría ser anonimizada con el fin de cumplir con el artículo 7 de la Ley 1581 de 2012 y que en ningún caso se vulnere su derecho a la intimidad personal.

²⁶ Uno de los colaboradores del Instituto Anticorrupción, a título individual, elevó un derecho de petición a la DIAN a solicitando acceso a información del RUB para una persona jurídica. Este derecho de petición fue respondido de la siguiente manera: "validada su petición y al no obrar legitimación que le acredite para actuar y no siendo usted el contribuyente ni el apoderado debidamente legitimado por parte del titular de la información, NO prospera su petición". Por tanto, con autorización del titular es posible acceder a la información.

²⁷ Incluso, se propone un mecanismo de validación de los reportes del RUB, a través de un código único que emita cada reporte y que pueda ser validado en la DIAN, como sucede en la actualidad con el Código Único de Factura Electrónica - CUFE- que se emite en la facturación que emita una persona jurídica y que puede verificarse por la página web de la DIAN.

Las democracias alrededor del mundo se encuentran en una crisis de credibilidad. Particularmente en Colombia, esta credibilidad se ha visto alterada a lo largo de los años por actos de corrupción que han resquebrajado la confianza ciudadana en las ramas del poder público. Por ello se han aprobado leyes como la 2195 de 2022, mencionada recurrentemente a lo largo de este documento, bajo el propósito de restablecer la integridad del Estado. Un gran avance de esta ley consiste en el establecimiento del principio de debida diligencia, sin embargo, es un principio cuyo cumplimiento queda truncado ante las reservas de información impuestas al Registro Único de Beneficiarios en la misma ley.

El presente informe se propuso destrabar esta contradicción legal, mediante la exposición de argumentos que justifican el trámite de un proyecto de ley que establezca un modelo de transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales en Colombia, que no vaya en contravía a las disposiciones sobre el derecho a la intimidad y a la protección de datos personales. El argumento central presentado gira alrededor del legítimo interés que los diversos actores de la sociedad tienen en consultar este tipo de información en el ejercicio de su derecho -y deber- de ejercer vigilancia a la gestión pública, a la hora de defender fines constitucionalmente legítimos como la defensa de los recursos comunes.

Desde el Instituto Anticorrupción estamos convencidos que habilitar el acceso a este tipo de información tendría un impacto positivo enorme en la lucha contra la corrupción en Colombia. Por un lado, es un insumo valioso para entender dinámicas de concentración económica y de poder. Por otro lado, la información sobre beneficiarios finales permite prevenir irregularidades pues permite imputar niveles de riesgo a la contraparte mediante procedimientos de debida diligencia. Finalmente, la transparencia y acceso a la información sobre beneficiarios finales tiene un efecto disciplinador para aquellos agentes que se han lucrado a partir de los recursos de los colombianos escondidos tras complejas estructuras jurídicas.

Nuestra invitación a la ciudadanía es a involucrarse en el control social a los recursos comunes, e informarse sobre qué son los beneficiarios finales y cómo esta información contribuye a la desestructuración del crimen organizado mediante los insumos de política pública producidos en el marco del presente proyecto. De este modo, el respaldo de una iniciativa de ley como la propuesta a lo largo de este informe, así como el uso activo de este tipo de información cuando se encuentre accesible para su consulta, afianzarían el modelo de democracia participativa en Colombia.

REFERENCIAS

Companies House. (n.d.). *Find and update company information*. Retrieved August 9, 2025, from <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/>

Congreso de la República. (1993, October 28). *Ley 80 de 1993 “Por medio de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Congreso de la República. (2008, December 31). *Ley 1266 de 2008 “Por la cual se dictan las disposiciones generales del habeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34488>

Congreso de la República. (2011, January 18). *Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Congreso de la República. (2012, October 17). *Ley 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

Congreso de la República. (2014, March 6). *Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

Congreso de la República. (2015a, June 30). *Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334>

Congreso de la República. (2015b, July 6). *Ley 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Congreso de la República. (2021, September 14). *Ley 2155 de 2021 “Por medio de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170902>

Congreso de la República. (2022, January 18). Ley 2195 de 2022 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.” <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

Consejo de Estado. (2020). *Concepto de la sala de consulta del Consejo de Estado—Concepto de derecho al Habeas Data*.

Constitución Política de Colombia. (1991). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Corte Constitucional. (1997, October 30). *Sentencia T-522 de 1997*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Corte Constitucional. (2002, September 5). *Sentencia T-729 de 2002*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Corte Constitucional. (2004, August 18). *Sentencia T-787 de 2004*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Corte Constitucional. (2008, October 16). *Sentencia C-1011 de 2008*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Corte Constitucional, C. C. de. (2010, August 18). *Sentencia C-640 de 2010*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2024). *Protección de datos personales—Seguridad de la Información*. <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Seguridad-de-la-Informacion/Paginas/Proteccion-de-datos-personales.aspx>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2025, July 1). *Respuesta Derecho de Peticion 2025DP000139728*.

EITI. (2023). *Estándar EITI 2023*. <https://eiti.org/es/estandar-eiti>

Fraiha Granjo, A., Martini, M., & Sipos, G. (2023). *NEBOT Paper 5—Beneficial ownership registers in the EU: progress so far and the way forward*. <https://images.transparencycdn.org/images/NEBOT-Paper-5.pdf>

GAFILAT. (2018). *Informe de Evaluación Mutua de Colombia (4ta Ronda)*. <https://biblioteca.gafilat.org/?p=6145>

Global Financial Integrity. (2025). *Registros de Beneficiarios Finales en Latinoamérica y el Caribe: Estado actual, retos y perspectivas*. <https://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2025/07/GFI-BO-Report-2025-spanish-to-publish.pdf>

Government of the Virgin Islands. (2025, June). *Policy on Rights of Access to the Register of Beneficial Ownership for BVI Business Companies and Limited Partnerships*.

https://bvi.gov.vg/sites/default/files/policy_on_rights_of_access_to_the_register_of_beneficial_ownership_-_june_2025.pdf

Instituto Anticorrupción. (2025). *Una Propuesta para la Transparencia y el Acceso a la Información sobre Beneficiarios Finales en Colombia*. <https://gfintegrity.org/report/una-propuesta-para-la-transparencia-y-el-acceso-a-la-informacion-sobre-beneficiarios-finales-en-colombia/>

Ministerio de Minas y Energía. (2025a). *Informe contextual EITI Vigencia 2022*. https://eiticolombia.gov.co/documents/108/INFORME_CONTEXTUAL_EITI_UV.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (2025b, July 31). *Secretariado Internacional de EITI respalda esfuerzos de Colombia para fortalecer la transparencia en el sector extractivo*. <https://eiticolombia.gov.co/noticias/secretariado-internacional-de-eiti-respalda-esfuerzos-de-colombia-para-fortalecer-la-transparencia-en-el-sector-minero/>

Open Data Charter. (n.d.). Open Data Principles. *Open Data Charter*. Retrieved September 6, 2022, from <https://opendatacharter.net/principles/>

Parlamento Europeo. (2024, May 31). *Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401640

Presidencia de la República. (1989, March 30). *Decreto Ley 624 de 1989 “Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6533>

Presidencia de la República. (2024). *Decreto 1122 de 2024*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250176>

Superintendencia de Industria y Comercio. (n.d.). *Registro Nacional de Bases de Datos*. Retrieved August 12, 2025, from <https://www.sic.gov.co/registro-nacional-de-bases-de-datos>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2025, August 6). *La Superintendencia de Industria y Comercio confirmó sanción a Risks International S.A.S. por infracción al régimen de protección de datos personales* | Sede Electronica. <https://sedeelectronica.sic.gov.co/comunicado/la-superintendencia-de-industria-y-comercio-confirmo-sancion-risks-international-sas-por-infraccion-al-regimen-de-proteccion-de-datos>

Superintendencia de Sociedades. (2021). *Capítulo XIII Instrucciones y recomendaciones administrativas encaminadas a poner en marcha programas de transparencia y ética empresarial*. Circular Única Jurídica. <https://www.supersociedades.gov.co/web/nuestra-entidad/cap-13-instrucciones-y-recomendaciones-administrativas>

Torres, J. (2025, April 20). Emilio Tapia, el corrupto con corona. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/emilio-tapia-el-corrupto-con-corona-analisis-3446298>

Transparencia por Colombia. (2022, December 5). *Centros Poblados, ¿Quiénes se quedaron con los 70 mil millones?* <https://transparenciacolombia.org.co/negocios-fantasma/centros-poblados-quienes-se-quedaron-con-los-70-mil-millones/>

Transparencia por Colombia. (2024). *Registro de Beneficiarios Finales en Colombia: Diagnóstico de retos y oportunidades*.

Treasury Department of the United States. (2025, February 8). *Treasury Department Announces Suspension of Enforcement of Corporate Transparency Act Against U.S. Citizens and Domestic Reporting Companies*. U.S. Department of the Treasury. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0038>

United Nations. (2025, June 18). *Sevilla Commitment at the Fourth International Conference on Financing for Development*.

UNODC. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf