


TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE **BENEFICIARIOS FINALES EN** COLOMBIA: UNA PERSPECTIVA DESDE LA **ACCIÓN JUDICIAL**

Instituto Anticorrupción

Diciembre 2025
Colombia



INSTITUTO
ANTICORRUPCIÓN



TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE BENEFICIARIOS FINALES EN COLOMBIA: UNA PERSPECTIVA DESDE LA ACCIÓN JUDICIAL

Por: Instituto Anticorrupción¹

Diciembre 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

Sebastián A. Rueda Quesada- Asesor jurídico

Juliana Ruiz Barrios - Asesora de política pública

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	03
CONTEXTO DEL ACCESO AL REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS FINALES	04
CONDICIONES ACTUALES DE ACCESO AL RUB	04
¿QUÉ DERECHO SE ESTÁ VULNERANDO ACTUALMENTE?	05
LOS ARGUMENTOS DE LA NEGACIÓN	09
LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA EMPRESA Y EL DERECHO A LA INTIMIDAD	11
LA INTIMIDAD ES UNA ESFERA EXCEPCIONAL Y EXTREMADAMENTE RESTRINGIDA	12
DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	16
CLASIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS DATOS PERSONALES	16
¿PODRÍAN LOS DATOS DEL RUB SER DE NATURALEZA PÚBLICA?	17
EL VELO CORPORATIVO Y LOS SECRETOS EMPRESARIALES	19
VELO CORPORATIVO	19
DIVULGACIÓN DE SECRETOS EMPRESARIALES	20
MECANISMOS JUDICIALES PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN DEL RUB	20
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	20
CRITERIOS ORIENTADORES GENERALES	21
CRITERIOS ORIENTADORES ESPECÍFICOS	23
RECURSO DE INSISTENCIA	26
CONCLUSIÓN	29

INTRODUCCIÓN

“¿Qué significa decir que las ‘empresas’ tienen responsabilidades? Solo las personas pueden tener responsabilidades”. Esta afirmación, tomada del polémico ensayo de Milton Friedman “La responsabilidad social de las empresas es incrementar sus ganancias” (Friedman, 1970), refleja una idea central del pensamiento económico clásico que constituye uno de los fundamentos de gran parte del derecho corporativo: la separación entre las responsabilidades propias de una empresa o persona jurídica y aquellas responsabilidades que corresponden a las personas naturales que la dirigen o administran.

Cuando las compañías se emplean como vehículos para cometer conductas ilícitas, la distinción tradicional entre la responsabilidad de la persona jurídica y la de sus miembros tiende a desdibujarse e incluso desaparecer. En tales casos, se busca una respuesta legítima y efectiva frente a la violación de los deberes por parte de quienes operan detrás de la estructura corporativa, a fin de asegurar que quienes estén detrás de estas prácticas sean efectivamente responsabilizados.

En el contexto actual —muy distinto al de Friedman— la lucha contra el crimen financiero, en especial contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la corrupción, se ha convertido en una prioridad global. Por ello, cada vez más voces cuestionan la rigidez de esta separación y reclaman mecanismos jurídicos que permitan exigir responsabilidades a los individuos detrás de las personas jurídicas, incluso de manera preventiva, a partir de una visión que abandone el derecho corporativo y reivindique los postulados del derecho constitucional, la transparencia y el acceso a la información pública. Uno de esos mecanismos es el derecho a conocer la plena identidad de los beneficiarios finales de las personas jurídicas y las estructuras sin personería jurídica.

El presente recurso de política pública propone argumentos jurídicos útiles para orientar a aquellos actores y/o agentes interesados en interponer recursos judiciales para habilitar el acceso a la información sobre beneficiarios finales, disponible actualmente en el Registro Único de Beneficiarios Finales de Colombia (RUB). Para ello, el análisis reconoce los demás derechos constitucionales en juego y las normas que sustentan la existencia de las personas jurídicas en el marco del pensamiento económico contemporáneo.

La primera sección del documento es la presente introducción. La segunda sección contextualiza el estado actual de acceso a la información sobre beneficiarios finales, mientras que la tercera sección detalla los argumentos que tienen una mayor probabilidad de invocarse a la hora de argumentarse la reserva de información sobre el RUB, y por qué estos argumentos no son suficientes a la hora de garantizar el derecho constitucional de acceso a la información pública. La cuarta sección presenta los principales aspectos a considerar a la hora de interponer una acción de inconstitucionalidad o un recurso de insistencia a la hora de solicitar acceso a la información sobre beneficiarios finales. La última sección del documento presenta las conclusiones finales.

CONTEXTO DEL ACCESO AL REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS FINALES (RUB)

Condiciones actuales de acceso al RUB

Actualmente Colombia implementa un modelo de acceso restringido al RUB, en virtud del cual únicamente las entidades expresamente autorizadas por la ley pueden acceder al mismo.

Según lo establecido en el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022, las únicas entidades con derecho a acceder al RUB de manera directa corresponden a la Contraloría General de la República (CGR), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Superintendencia de Sociedades (SS), la Superintendencia Financiera (SF), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) (en adelante “las Entidades Autorizadas”).

Solo pueden acceder al RUB en ejercicio de las funciones legales o constitucionales que les corresponden en materia de: (a) inspección, vigilancia y control, (b) investigación fiscal o disciplinarias u (c) orientadas a combatir el lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, conglomerados e intervención por captación no autorizada.

De otro lado, una entidad pública distinta a las Entidades Autorizadas podría solicitar a la DIAN información puntual contenida en el RUB, siempre que dicha información se solicite en ejercicio de funciones constitucionales y/o legales que argumenten de manera suficiente el conocimiento de información sobre beneficiarios finales, sin que la DIAN pueda alegar reserva, de acuerdo con lo que establece el artículo 27 de la Ley 1755 de 2015. Una solicitud de esta índole constituiría un mecanismo indirecto de acceso a la información sobre el RUB.

Sin embargo, bajo la regulación actual ningún particular se encuentra facultado expresamente para acceder a la información contenida en el RUB. Esto incluye a oficiales de cumplimiento debidamente nombrados al interior de una empresa del sector privado que requieran tal información con ocasión de sus procedimientos de debida diligencia, y otros actores que puedan tener legítimo interés en conocer quiénes son las personas naturales detrás de personerías jurídicas que se desea conocer o vigilar por motivos diversos como el control social, la debida diligencia, o el establecimiento de relaciones de negocio.

¿Qué derecho se está vulnerando actualmente?

El artículo 74 de la Constitución Política de 1991 establece que *“Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”*. Por tanto, en principio, cualquier persona tiene derecho a acceder a la información pública en poder de las entidades públicas.

En relación con el derecho de acceso a la información pública, la Corte Constitucional manifestó que este derecho cumple tres funciones esenciales en el ordenamiento jurídico colombiano:

“(i) En primer lugar, el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos. [...] (ii) En segundo lugar, el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización. [...] (iii) Finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal.” (Corte Constitucional, 2013)

De acuerdo con lo anterior, el derecho de acceso a la información pública cumple funciones constitucionalmente legítimas y necesarias para la estabilidad democrática. Paralelamente, la jurisprudencia argumenta la existencia de *“una obligación estatal de producir información, conservarla y ponerla oficiosamente a disposición del público interesado”* (Corte Constitucional, 2024).

Sin embargo, el mismo artículo 74 de la Constitución Política establece que el derecho de acceso a la información pública no posee un carácter absoluto, razón por la que el legislador puede limitarlo. Para ello, el legislador debe demostrar criterios de razonabilidad y proporcionalidad suficientes para justificar la reserva de la información pública. En este caso particular, se debe determinar si la reserva de la información contenida en el RUB es jurídicamente admisible o si, por el contrario, vulnera el derecho de acceso a la información pública.

a. Fundamento de la reserva de la información contenida en el RUB

En el momento de la creación del RUB a través de la Ley 2155 de 2021, el legislador no definió cuál era la naturaleza de su información, ni dispuso una reserva expresa sobre su contenido. Sin embargo, mediante la Resolución No. 164 de 27 de diciembre de 2021, la DIAN estableció que:

*“ARTÍCULO 22, Confidencialidad de la información. La información suministrada en el Registro Único de Beneficiarios Finales - RUB **será de carácter reservado de acuerdo con las disposiciones del Estatuto Tributario, y las normas que los modifiquen o adicionen.***

Sin embargo, las entidades que sean autorizadas mediante ley, podrán tener acceso a la información contenida en el Registro Único de Beneficiarios Finales - RUB, previa celebración de un convenio interadministrativo, y exclusivamente para el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, por medio de las cuales ejerzan inspección, vigilancia y control, tengan funciones de investigación fiscal o disciplinarias u orientadas a combatir el lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, conglomerados e intervención por captación no autorizada.” (negrilla fuera del texto original).

A través de este acto administrativo, la DIAN definió que la información contenida en el RUB es reservada en concordancia con lo establecido en el Estatuto Tributario, sin embargo, en el Estatuto Tributario no existe una reserva expresa que cubija la información contenida en el mismo. Igualmente, la Resolución tampoco invoca o remite a una causal de reserva de las previstas en la Ley 1712 de 2014. En el mismo sentido, si bien el artículo 13 de la ley 2195 restringe el acceso a la información a entidades específicas, no establece tampoco una causal de reserva explícita para ello amparada en la ley.

Entre tanto, en las diferentes versiones del Índice de Información Clasificada y Reservada de la DIAN¹, incluida la vigente, se ha señalado como fundamento constitucional o legal la Ley 2195 de 2022 y como fundamento jurídico, la Resolución 164 de 2021. Sin embargo, pese a que la última remite al Estatuto Tributario, tampoco se especifica cuáles son las disposiciones de dicha normativa que actúan como fundamento de la reserva.

Sin perjuicio de lo anterior, en la respuesta a la solicitud 2025DP000139728², la DIAN alegó como fundamento de la reserva de información contenida en el RUB las siguientes normas:

(i) El numeral 1.6.2. de la Circular 26 de 2020, que desarrolla la reserva de (a) la información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos contenida en las declaraciones tributarias, así como de la (b) información exógena para identificar patrimonio.

(ii) Los artículos 583 y 584 del Estatuto Tributario, en los cuales el artículo 583 es el fundamento legal de la reserva de la información referida en el literal (a) mencionado anteriormente, mientras que el 584 alude al examen de la declaración con autorización del declarante.

(iii) El artículo 9 de la Ley 1581 de 2012, el cual hace referencia al requisito de obtención de autorización del titular para acceder a documentos que contengan datos personales.

(iv) La Resolución 164 de 2021, en la cual explicita en su artículo 22 que la totalidad de la información contenida en el RUB es reservada de acuerdo con las disposiciones del Estatuto Tributario.

En particular, frente al numeral (iv) es importante considerar que, al no especificar expresamente cuáles son las normas de dicho Estatuto que sustentan la reserva, se abre la puerta a interpretaciones respecto a si la resolución establece en sí misma la reserva o si es remisorio de algún otro tipo de norma de orden superior. Esta distinción es necesaria para determinar si se respetó el principio de legalidad que debe regir toda restricción al derecho de acceso a la información pública.

¹ Para consultar el Índice de Información Clasificada y Reservada de la DIAN, dirigirse a: <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Paginas/Indice-de-informacion-clasificada-y-reservada.aspx>

² Fechada el 1 de julio de 2025.

La Resolución 164 de 2021 emitida por la DIAN es un acto administrativo, por ende, es posible concluir que actualmente no existe una norma de orden legislativo que establezca expresamente que la totalidad de la información contenida en el RUB es reservada, si bien esta resolución se ampara en el artículo 583 del Estatuto Tributario³. Sin embargo, en la práctica, se ha entendido que la limitación en su acceso se deriva tanto de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022 -a pesar de no darle tratamiento de información reservada al RUB-, como de las normas que protegen el carácter reservado de la información tributaria y los datos personales.

b. Test tripartito vs. Test de daño

Tal como se indicó anteriormente, determinar si la reserva de la información contenida en el RUB es jurídicamente admisible, implica analizar si los fundamentos que la sustentan cumplen con los criterios que deben regir las restricciones del derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico colombiano.

Sin embargo, previo a este análisis, es preciso distinguir entre los criterios aplicables al legislador en su condición de regulador, y aquellos aplicables a los sujetos obligados al suministro de información pública. Esta distinción es importante, debido a que se trata de ámbitos claramente diferenciados.

En el primero se debe evaluar si, en efecto, el regulador tiene la facultad para establecer una reserva determinada a la luz de la Constitución Política; mientras que, en el segundo, se revisa si una reserva vigente definida por el legislador, puede o no ser alegada frente a una solicitud concreta de información. En el primer caso, el estándar de revisión será lo que la jurisprudencia constitucional denomina el 'test tripartito', mientras que, en el segundo, lo será el 'test de daño'.

Respecto al test tripartito, la Corte Constitucional en la Sentencia C-416/24 señaló que dicho test comprende el test de proporcionalidad en sentido estricto, de modo que se evalúa:

“(i) si el fin perseguido por la norma es imperioso; (ii) si el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario, esto es, si no puede ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos de los sujetos pasivos de la norma; y, por último, (iii) si los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales; es decir, si la medida es proporcional en sentido estricto.” (Corte Constitucional, 2024)

³ Más adelante en el documento se explica por qué este artículo no es argumento legal suficiente para justificar la reserva de la información del RUB.

Bajo tales consideraciones, el test tripartito se enfoca en determinar si la reserva se encuentra fijada en la ley, si persigue un fin legítimo y si es necesaria y proporcional a la consecución de ese fin.

Por otra parte, el test de daño se encuentra regulado en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, cuyo contenido ha sido interpretado como el deber que recae en el sujeto obligado que alega la reserva de precisar el daño presente (siempre que no sea remoto ni eventual), probable (cuando existan las circunstancias que harían posible su materialización), específico (sólo si puede individualizarse y no se trate de una afectación genérica) y significativo que causaría la divulgación de la información pública y la relación de las razones y las pruebas -si existieran- que acrediten la amenaza del daño.

Con base en lo expuesto hasta acá, es posible concluir que cualquier actor interesado en interponer acciones judiciales que permitan acceder a la información contenida en el RUB, deberá determinar, en primer lugar, el objetivo de la acción. Este puede estar orientado a atacar los fundamentos jurídicos de las normas generales y abstractas que sustentan la reserva de la información contenida en el RUB, en cuyo caso deberá argumentarse su inadmisibilidad conforme al test tripartito; o bien, atacar la reserva alegada en casos concretos, lo que exige justificar su improcedencia con base en el test de daño atendiendo a las circunstancias específicas de la solicitud de la información.

Según el objetivo que se persiga, el actor interesado deberá acudir al mecanismo judicial que corresponda. Para facilitar esta elección, en el siguiente acápite se presenta una aproximación a los fundamentos de la reserva de la información contenida en el RUB, los cuales deben tenerse en cuenta al momento de activar dichos mecanismos. De esta forma, el accionante podrá valorar con mayor claridad los cuestionamientos jurídicos que enfrenta.

LOS ARGUMENTOS DE LA NEGACIÓN

Iniciar un litigio orientado a acceder a la información contenida en el RUB implica considerar otros bienes jurídicos en juego que también se encuentran protegidos por el ordenamiento jurídico colombiano. En particular, la publicidad de esta información puede entrar en tensión con derechos como la intimidad, el habeas data y la protección de datos personales. Del mismo modo, puede ser considerado problemático para la protección de otros bienes jurídicos, tales como la libertad económica, la reserva del comerciante, el secreto empresarial y las garantías derivadas del velo corporativo.

Por un lado, es preciso mencionar que el RUB no fue creado originalmente como un instrumento de transparencia corporativa, sino como una herramienta estatal orientada a prevenir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y otras formas de criminalidad económica como la corrupción, conforme a los estándares del GAFI y a las obligaciones internacionales en materia de identificación del beneficiario final.

Sin embargo, el RUB puede ser un poderoso instrumento para el control social, y su acceso debería ser abierto en la medida que “los grupos de interés especial y la ciudadanía tienen un interés legítimo en acceder a la información de los beneficiarios finales” (Instituto Anticorrupción, 2025, pág. 4) para la prevención e investigación de delitos asociados a corrupción, lavado de activos o evasión fiscal, así como el uso, estado y derechos de explotación de los recursos comunes. Por ello, para los efectos del análisis que sigue, se otorga prelación a esta segunda función: la potencialidad del RUB como herramienta de transparencia cuando el acceso se ajusta a los parámetros constitucionales y legales.

Ahora bien, en defensa de la reserva de la información contenida en el RUB, podría alegarse una afectación -entre otros- a los siguientes derechos de los beneficiarios finales:

- Derecho a la intimidad
- Derecho a la protección de datos personales
- Derecho a la dignidad humana
- Derecho a la autodeterminación informativa
- Derecho a la dignidad humana

Por otra parte, también se pueden encontrar defensas de la reserva basadas en la necesidad de proteger las siguientes garantías constitucionales y legales:

- Reserva del comerciante
- Velo corporativo
- Afectación a secretos empresariales.

A continuación, se analiza el alcance de estas afectaciones respecto al principio de publicidad que cubre la información contenida en el RUB.

- Derecho a la intimidad
- Derecho a la protección de datos personales
- Derecho a la dignidad humana
- Derecho a la autodeterminación informativa
- Derecho a la dignidad humana

Por otra parte, también se pueden encontrar defensas de la reserva basadas en la necesidad de proteger las siguientes garantías constitucionales y legales:

- Reserva del comerciante
- Velo corporativo
- Afectación a secretos empresariales.

A continuación, se analiza el alcance de estas afectaciones respecto al principio de publicidad que cubre la información contenida en el RUB.

Derecho a la intimidad

En la discusión sobre el acceso abierto al RUB, se suele invocar el derecho fundamental a la intimidad como un potencial derecho afectado. Sin embargo, ni el contenido del RUB, ni la naturaleza jurídica de la calidad de beneficiario final, ni la jurisprudencia constitucional permiten concluir que la calidad de beneficiario final y los datos asociados a dicha condición hagan parte de la esfera íntima de la persona. La Corte Constitucional ha delimitado con claridad qué integra la intimidad y ha distinguido de forma sectorial la información que compone la esfera íntima de la persona.

La función social de la empresa y el derecho a la intimidad

El derecho societario colombiano parte de un principio estructural: la actividad empresarial cumple una función social. El artículo 333 de la Constitución Política señala que “la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones”. Esto significa que las actividades económicas, societarias y patrimoniales están llamadas a recibir algunas cargas mínimas por la producción natural de efectos hacia terceros y hacia el mercado.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-228 de 2010, confirma este entendimiento al reiterar que la Constitución adoptó “un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general” (Corte Constitucional, 2010).

En ese marco, la libertad económica no es absoluta. La Corte señala que su ejercicio debe armonizarse con la “función social” y con el deber del Estado de desplegar “labores de regulación, vigilancia y control” sobre la actividad económica. Por ello, las operaciones societarias que revelan control, participación relevante o capacidad de influencia no forman parte del ámbito íntimo, pues no se refieren a la vida personal, sino a la incidencia real de un individuo en estructuras que operan en el mercado y generan efectos externos verificables.

La Corte también indica que la libre competencia es “una garantía constitucional de naturaleza relacional”, lo que implica que el Estado debe supervisar, controlar y sancionar comportamientos que afecten la estructura del mercado.

En palabras de la sentencia⁴, la intervención estatal busca evitar “las prácticas restrictivas de la competencia o eventuales abusos de posiciones dominantes que produzcan distorsiones en el sistema económico competitivo”.

En ese marco, la delimitación jurisprudencial de la intimidad permite concluir que la información relativa al control, dirección o beneficio económico dentro de una empresa no pertenece al ámbito personalísimo de la esfera íntima.

Esto se debe a que dichas relaciones, por su propia naturaleza, trascienden el ámbito personal y producen efectos económicos verificables en el mercado, lo que activa la intervención legítima del Estado a través de labores de regulación, supervisión y control. En consecuencia, cuando una actividad o posición empresarial genera riesgos, impactos o externalidades hacia terceros, como ocurre con la participación significativa o el control societario, deja de ser un asunto estrictamente privado y pasa a integrar el ámbito de la información económica sujeta a escrutinio estatal.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia 228 de 2010.

La Corte es explícita al afirmar que la protección constitucional no se dirige únicamente a las libertades individuales, sino al interés colectivo de un mercado sano. Por ello indica que el Estado *“no actúa sólo como garante de los derechos económicos individuales, sino como corrector de las desigualdades sociales que se derivan del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades”* (ibid).

La intimidad es una esfera excepcional y extremadamente restringida

La Corte Constitucional, desde la Sentencia T-414 de 1992, ha definido el derecho a la intimidad como el núcleo más reservado de la vida personal y ha destacado que *“se protege la intimidad como una forma de asegurar la paz y la tranquilidad que exige el desarrollo físico, intelectual y moral de las personas, vale decir, como un derecho de la personalidad”*. En esa misma decisión, la Corte precisó que, debido a esta particular naturaleza, *“la intimidad sea también un derecho general, absoluto, extrapatrimonial, inalienable e imprescriptible y que se pueda hacer valer <<erga omnes>>, tanto frente al Estado como a los particulares”*⁵, y agregó que *“toda persona, por el hecho de serlo, es titular a priori de este derecho y el único legitimado para permitir la divulgación de datos concernientes a su vida privada”*.

Estas expresiones ponen de manifiesto que el ámbito íntimo está circunscrito únicamente a aquello que pertenece al fuero más reservado del individuo: pensamientos, emociones, vivencias domésticas y manifestaciones estrictamente personales que no proyectan efectos hacia terceros.

Esta comprensión coincide con la formulación clásica de Warren y Brandeis⁶, quienes explicaron que, con el desarrollo del derecho consuetudinario, *“el derecho a la vida ha llegado a significar el derecho a disfrutar de la vida, el derecho a ser dejado en paz”* (Harvard Law Review, 1890). Asimismo, los autores sostuvieron que el fundamento del derecho a la intimidad no es la propiedad sobre información o expresiones, sino *“el de una personalidad inviolada”*, lo que evidencia que la intimidad protege la esfera más profunda de la autonomía personal frente a intromisiones injustificadas.

⁵ **general**, porque protege a todas las personas por el solo hecho de serlo; **absoluto**, porque su núcleo esencial no admite restricciones salvo intervención estrictamente necesaria y proporcional; **extrapatrimonial**, porque no tiene contenido económico; **inalienable**, porque no puede ser negociado ni transferido; **imprescriptible**, porque no se extingue por el paso del tiempo; y **erga omnes**, porque puede exigirse frente al Estado y frente a particulares.

⁶ Warren y Brandeis. *The Right to be Let Alone*.

Tabla 1. Ámbitos de protección de la intimidad

Ámbito	Contenido protegido	Fundamento jurisprudencial	Ejemplos
Personal (Íntimo - personalísimo)	Núcleo reservado de la vida personal; información estrictamente individual sobre la esfera corporal, emocional y privada del individuo.	T-414 de 1992: La intimidad es el núcleo más reservado de la vida personal; solo cubre lo estrictamente secreto.	Vida sexual, estado de salud, comunicaciones privadas, datos biométricos, espacio íntimo del domicilio
Familiar (vida privada familiar)	Información relativa a la vida privada de la familia, su dinámica interna y asuntos domésticos que pertenecen al fuero personalísimo o de la vida familiar	T-414 de 1992: Protección frente a divulgaciones ilegítimas de hechos privados o familiares; la intimidad cubre lo esencialmente reservado del núcleo familiar.	Relación entre miembros del hogar, discusiones familiares, actividades domésticas, información íntima sobre menores.
Social (vida personal no íntima, datos privados o semiprivados)	Información personal con relevancia jurídica, económica o patrimonial que no pertenece al ámbito íntimo; datos que participan en la vida social y económica.	Con base en la sentencia C-748 de 2011, podríamos entender que la intimidad no cubre información económica, patrimonial o societaria.	Vida sexual, estado de salud, comunicaciones privadas, datos biométricos, espacio íntimo del domicilio

Ámbito	Contenido protegido	Fundamento jurisprudencial	Ejemplos
		<p>En la Sentencia C-1011 de 2008, la Corte advirtió que la ausencia de control sobre la circulación de dichos datos “deja en indefensión a los titulares de la información en la medida que desconocen dónde reposan sus datos, qué utilización se les da a los mismos, y con qué finalidades, intereses y motivaciones son entregados de un operador a otro”. Asimismo, destacó que sin control sobre esta información, el titular pierde la posibilidad de “reclamar el acceso, actualización y rectificación de su información”, lo que evidencia su naturaleza no íntima, pues se trata de datos con impacto en actividades económicas y relaciones sociales.</p> <p>A su vez, la Sentencia SU-082 de 1995 refuerza esta conclusión al establecer expresamente que “resulta exagerado ubicar en su mismo plano (el de la intimidad) el comportamiento de una persona en materia crediticia”, pues dicha conducta “forma parte de su comportamiento social” y no corresponde al fuero íntimo protegido por el artículo 15 de la Constitución.</p>	

Ámbito	Contenido protegido	Fundamento jurisprudencial	Ejemplos
		<p>La Corte también precisó que “lo relativo al crédito tiene un contenido económico, que no puede equipararse con lo que pertenece a planos superiores, como la vida, la libertad y la dignidad del hombre”, y que quien acude al sistema financiero “no puede pretender que todo lo relacionado exclusivamente con el crédito (...) quede amparado por el secreto como si se tratara de algo perteneciente a su intimidad”.</p> <p>De igual forma, reiteró que la divulgación de información financiera cierta no afecta el buen nombre, señalando que “mientras la información sobre un deudor sea veraz, es decir, verdadera y completa, no se puede afirmar que el suministrarla (...) vulnera el buen nombre del deudor”.</p>	

Fuente: elaboración propia.

Así las cosas, atendiendo lo manifestado en las sentencias T-414/92 y C-748/11, es posible afirmar que una apertura total o parcial del RUB no vulnera el derecho a la intimidad, puesto que la identificación del beneficiario final no hace parte del ámbito íntimo del individuo, por lo que su acceso no lesiona el derecho a la intimidad.

Por ende, la protección al derecho a la intimidad no es un argumento jurídicamente viable para oponerse al acceso al RUB. Quien invoque este derecho desconoce la naturaleza de la información allí contenida y confunde categorías constitucionales diferenciadas, apartándose de una línea jurisprudencial consolidada que reserva la protección reforzada únicamente para la esfera íntima, esto es, la información que revela aspectos profundos de la vida personal, familiar o corporal del individuo, categoría en la cual no encaja la identificación del beneficiario final.

Derecho a la protección de datos personales

Antes de examinar los datos personales contenidos dentro del RUB, es necesario partir de dos premisas:

- El RUB contiene datos personales de beneficiarios finales.
- El Estado a través de la DIAN administra estos datos.
-

En consecuencia, se abren dos cuestionamientos:

1. ¿Requieren los datos del RUB autorización previa del titular para una eventual consulta cómo la que se ha propuesto?
2. ¿Puede existir acceso mediante habilitaciones legales cuando se persiguen finalidades constitucionalmente legítimas?

Clasificación constitucional y legal de los datos personales

La Ley 1581 de 2012 establece el régimen general de protección de datos personales y, aunque principalmente incorpora la definición de dato sensible, la Corte Constitucional armonizó las categorías existentes en el ordenamiento previo (Ley 1266 de 2008) y precisó su aplicación conjunta dentro del régimen de protección de datos personales.

Tabla 2. Tipos de datos personales

Dato público	Dato semiprivado	Dato privado	Dato sensible
Es el dato calificado como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución Política y todos aquellos que no sean semiprivados o privados, de conformidad con la presente ley.	Es semiprivado el dato que no tiene 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 o a la sociedad en general.	Es el dato que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular.	Son datos cuyo uso indebido puede generar discriminación o afecta la intimidad

Fuente: elaboración propia.

¿Podrían los datos del RUB ser de naturaleza pública?

La información reportada en el RUB identifica a una persona natural en su condición de beneficiaria en actividades empresariales/comerciales. Por ello se podría considerar que su naturaleza se aproxima más al dato público que a otras categorías, pues complementa información que ya es exigida legalmente para efectos del registro mercantil y del Registro Único Empresarial y Social (RUES).

A continuación, se proporciona una definición “integral” de dato público:

Ley:

“Dato público: Es el dato que no sea semiprivado, privado o sensible. Son considerados datos públicos, entre otros, los datos relativos al estado civil de las personas, a su profesión u oficio y a su calidad de comerciante o de servidor público. Por su naturaleza, los datos públicos pueden estar contenidos, entre otros, en registros públicos, documentos públicos, gacetas y boletines oficiales y sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidas a reserva.”.

Jurisprudencia:

(...) el número de la cédula de ciudadanía... es un dato público que consta en documento público... no se trata de un dato sensible... porque no hace parte de la intimidad del titular ni aparece un riesgo cierto de discriminación por su uso indebido en el caso concreto. Por el contrario, se trata de un dato público que no requiere de autorización del titular para ser divulgado.

SIC:

Los datos públicos se definen como aquellos que no son semiprivados, privados o sensibles. Según lo previsto en el artículo 2.2.2.25.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, se consideran datos públicos la información relacionada con el estado civil de las personas, su profesión u oficio, su calidad de comerciante o servidor público, así como otros datos contenidos en registros públicos, documentos públicos, gacetas, boletines oficiales y sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidas a reserva. Adicionalmente, el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012 establece que los datos de carácter público no requieren autorización del titular para su tratamiento; no obstante, quienes sean responsables del manejo de estos datos deben cumplir con los principios y deberes establecidos en la ley, como informar la finalidad del tratamiento y garantizar la protección de los derechos de los titulares.

Así mismo, el artículo 26 del Código de Comercio califica expresamente el registro mercantil, administrado por las Cámaras de Comercio, como información pública, habilitando a cualquier persona a solicitar copias de la información inscrita. A su turno, el artículo 28 ordena la inscripción de los actos societarios esenciales, como la constitución, reformas estatutarias, liquidación y designación de representantes, lo que, leído sistemáticamente, confirma la vocación legal de publicidad de la información societaria relevante para el tráfico jurídico. Esta estructura normativa no equipara el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) al registro mercantil, pues obedecen a finalidades y regímenes distintos. Sin embargo, permite ilustrar la intención general del legislador en el ámbito del derecho comercial respecto de la publicidad de determinados actos societarios.

Lo anterior no implica que toda la información contenida en el RUB tenga naturaleza pública. De acuerdo con la clasificación anterior, y el argumento presentado en el documento Recomendaciones y Perspectivas para abrir la información del RUB en Colombia, también elaborado por el Instituto Anticorrupción, varios de los datos reportados como información de identificación, condición de beneficiario final, su relación con la persona jurídica y el grado de participación o control, corresponden precisamente a datos semiprivados de naturaleza económica y societaria, que por definición participan en la vida social, y por ello su acceso puede habilitarse bajo reglas de proporcionalidad y finalidad legítimas, sin confundirse con datos íntimos o estrictamente reservados.

En este sentido, su acceso no requeriría autorización del titular en los estrictos casos en que el mismo modelo así lo habilite. En contraste, datos como el domicilio del beneficiario final mantienen circulación restringida, por lo cual no son objeto de apertura ni divulgación.

En conclusión, el régimen de datos personales no es el obstáculo principal para la apertura del RUB. Sin embargo, los datos personales aun siendo públicos requieren que exista una finalidad legítima en su acceso y tratamiento, postura sostenida por la autoridad de protección de datos en Colombia. En el caso del RUB, esta finalidad legítima se argumenta en el legítimo interés en el acceso por diversos actores por fuera de la institucionalidad mencionada en el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022.

El velo corporativo y los secretos empresariales.

Al igual que ocurre con el derecho a la intimidad, también podrían alegarse, como barreras al acceso al Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB), otras figuras propias del derecho comercial, tales como:

- Reserva del comerciante.
- El velo corporativo, y
- La posible afectación de secretos empresariales.

La oposición al acceso al Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) podría intentar sustentarse en dos elementos concretos: (i) la invocación del “velo corporativo” como límite a la publicidad de la estructura de control, y (ii) la posible existencia de secretos empresariales cuya divulgación se vería afectada. Sin embargo, ni la doctrina constitucional ni la comercial permiten concluir que estos elementos constituyan barreras jurídicas válidas para impedir el acceso a la información del RUB.

Velo corporativo

El “velo corporativo” es una construcción jurídica del derecho societario que protege la autonomía patrimonial de la persona jurídica frente a sus socios o controlantes. Su función es evitar que se “confundan” los patrimonios o responsabilidades de la sociedad con los de quienes la integran. No es, ni ha sido nunca, un mecanismo para ocultar la identidad de quienes ejercen control real sobre la estructura societaria.

La Sentencia C-865 de 2004, en su explicación de la teoría del levantamiento del velo corporativo, establece textualmente:

“Cuando se vulnera el principio de buena fe contractual y se utiliza a la sociedad de riesgo limitado no con el propósito de lograr un fin constitucional válido, sino con la intención de defraudar los intereses de terceros (...) es que el ordenamiento jurídico puede llegar a hacer responsables a los asociados (...) Estas herramientas legales se conocen en la doctrina como la teoría del levantamiento del velo corporativo (...) cuya finalidad es desconocer la limitación de la responsabilidad de los asociados al monto de sus aportaciones, en circunstancias excepcionales ligadas a la utilización defraudatoria del beneficio de la separación.”

Esta cita muestra que la Corte considera ilegítimo utilizar la estructura societaria como instrumento para el desarrollo de conductas ilícitas. Es decir: el velo corporativo protege el patrimonio, pero no protege el anonimato, tampoco la identidad de los controlantes, y mucho menos puede usarse para impedir la acción del Estado o la transparencia en estructuras societarias. En consecuencia, la identificación del beneficiario final que es precisamente quien ejerce poder real sobre la sociedad no invade ningún ámbito protegido por el velo corporativo, porque este nunca ha otorgado un derecho al secreto sobre la identidad del controlador.

Divulgación de secretos empresariales

Un segundo argumento posible de oposición consiste en alegar que la información reportada en el RUB afecta secretos empresariales. Este planteamiento tampoco es jurídicamente admisible, debido a que la información contenida en el RUB no cumple con la definición legal de secreto empresarial.

El artículo 260 de la Decisión 486 de 2000, emitida por la Comunidad Andina de Naciones y aplicable en Colombia, define el secreto empresarial como:

“Cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero”.

Sin embargo, los datos contenidos en el RUB no constituyen conocimiento técnico o estratégico, no tienen valor económico por su secreto, no revelan procesos internos, comerciales o industriales, ni tampoco es información relacionada con el know-how, fórmulas, métodos, ni información comercial sensible.

En conclusión, ninguno de los argumentos tradicionalmente invocados para restringir la transparencia y acceso a la información del RUB, desde el punto de vista del derecho societario, como la reserva del comerciante, el velo corporativo o la alegada protección de secretos empresariales son, argumentos determinantes frente al derecho de acceso a la información pública.

MECANISMOS JUDICIALES PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN DEL RUB

A partir del análisis del capítulo anterior, es legítimo afirmar que los argumentos en contra de la transparencia y el acceso a la información el RUB no son definitivos para argumentar su reserva, y por ende, cualquier actor con legítimo interés puede intentar tener acceso a esta información a través de mecanismos judiciales. A continuación, se plantean algunas de las alternativas que se podrían evaluar con ese propósito, teniendo en cuenta si la finalidad que se persigue es posibilitar el acceso general o parcial de la información contenida en el RUB.

Acción de inconstitucionalidad

El único modo de garantizar el acceso general a información contenida en el RUB consiste en contraargumentar la constitucionalidad de las normas que fundamentan su reserva. Sin embargo, la principal dificultad que plantea una acción jurídica de este tipo consiste en identificar la norma a demandar, teniendo en cuenta que no existe una disposición expresa a nivel legal que establezca, de manera exclusiva, la reserva de la información contenida en el mismo.

No obstante, dado que las principales normas que suelen invocarse en la práctica como causal de reserva corresponden al artículo 13 de la Ley 2195 de 2022 y al artículo 22 de la Resolución 164 de 2021, a continuación, se establecen algunos criterios orientadores que deberían tenerse en cuenta para la interposición de una acción de inconstitucionalidad.

Criterios orientadores generales

Para efectos de determinar si una restricción general en el acceso a la información contenida en el RUB es inconstitucional, se debe efectuar el análisis de la norma que fundamenta la reserva a la luz del denominado '*test tripartito*'.

Este análisis parte del supuesto de que la información contenida en el RUB es necesaria para el cumplimiento de otras finalidades constitucionalmente legítimas, como lo es la prevención, detección y respuesta frente al delito. Por tanto, una restricción general en el acceso a la información contenida en el RUB debe ser entendida como una medida que obstaculiza la consecución de dicha finalidad, al tiempo que supone una limitación del derecho de acceso a la información pública para aquellos terceros con interés legítimo en acceder a ella.

A continuación se presenta -de manera orientativa- una respuesta preliminar de los principales interrogantes que plantea el '*test tripartito*', bajo la consideración de que una reserva general de la información contenida en el RUB representa una amenaza para la consecución de otros fines constitucionalmente valiosos y, particularmente, para la satisfacción del derecho de acceso a la información pública y de las funciones que este cumple en el ordenamiento jurídico.

1. ¿La reserva corresponde a una medida fijada en la ley?

En el ordenamiento jurídico colombiano, las limitaciones del derecho de acceso a la información pública gozan de reserva legal, es decir, sólo pueden ser establecidas por el legislador, de tal manera que resulta inadmisibles cualquier restricción establecida en normas que no tengan categoría de ley. Por consiguiente, una causal de reserva de la información contenida en el RUB que no se encuentre contemplada expresamente en la ley, será inconstitucional.

2. ¿Los fines perseguidos por la norma son imperiosos?

Esta pregunta se refiere al motivo de la reserva, es decir, a si con ella se persigue un fin constitucionalmente legítimo. Sobre este punto, es necesario considerar que el establecimiento de las limitaciones al acceso a la información pública por parte del legislador no requiere un catálogo taxativo de circunstancias en las que el acceso represente una amenaza a otros bienes jurídicos. En ese orden de ideas, el hecho de que una norma no establezca un motivo específico de reserva no es suficiente para considerarla inconstitucional, en tanto permita invocar o esté asociada a alguna de las causales previstas en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014 (Sentencia C-416/24).

Ahora bien, como se ha presentado y contraargumentado a lo largo de este documento, de manera general, una reserva de la información contenida en el RUB podría ser justificada con base en la necesidad de proteger al derecho a la intimidad y a la libertad económica, entre otros bienes jurídicos.

3. ¿La reserva de la información es necesaria?

Para determinar si la reserva de la información es realmente necesaria, debe evaluarse si existen alternativas menos restrictivas para los sujetos pasivos de la norma. Sobre este punto, aun suponiendo que la reserva de la información contenida en el RUB cumpla un fin imperioso relacionada con la protección de la intimidad y la libertad económica, es claro que una limitación parcial resultaría menos gravosa que una restricción general. De esta manera, los terceros con un interés legítimo podrían acceder a la información necesaria para cumplir las finalidades que justifican su acceso.

En otros términos, aunque una reserva general tuviera un fin imperioso, en principio, no se observa que sea necesario que esta cubra a la totalidad de la información contenida en el RUB, sino que bastaría con una reserva parcial. Por consiguiente, una restricción general de la información podría ser considerada un medio innecesario, en tanto exista una alternativa menos gravosa.

4. ¿La reserva de la información contenida en el RUB es proporcional en sentido estricto?

Este interrogante alude a la necesidad de garantizar que la reserva de la información contenida en el RUB no sacrifique principios constitucionalmente más importantes. En relación con este punto, en el documento “Recomendaciones y perspectivas para aperturar la información del Registro Único de Beneficiarios Finales en Colombia”, se estableció que existen circunstancias en las que terceros distintos a las Entidades Autorizadas tienen un interés legítimo en acceder a la información contenida en el RUB, en la medida en que la finalidad de acceder a la misma se encuentra 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.”*

Conforme a lo señalado en el numeral anterior, no se evidencia que una reserva general de la información contenida en el RUB cumpla con el requisito de necesidad, y por ende tampoco sería proporcional en sentido estricto. Lo anterior, pues se estarían sacrificando de manera absoluta otros fines constitucionalmente más importantes, como lo son la prevención y lucha contra el delito.

Criterios orientadores específicos

Los interrogantes explicados en el acápite anterior son preguntas que cualquier persona interesada en atacar la constitucionalidad de una reserva general de la información contenida en el RUB debería considerar. Sin embargo, dependiendo de la norma que se pretenda demandar, también se deberán tener en cuenta aspectos puntuales de cada una de ellas que pueden incidir en el resultado de la valoración que efectúen los jueces.

Debido a lo anterior, a continuación, se abordan algunos aspectos específicos del artículo 13 de la Ley 2195 de 2022 y del artículo 22 de la Resolución 164 de 2020 que deberían ser analizados antes del inicio de cualquier acción.

Ley 2195 de 2022. Artículo 13.

Cualquier ciudadano podría presentar una acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022, al considerar que viola el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 74 de la Constitución Política de 1991 y, subsecuentemente, las funciones que este cumple en el ordenamiento jurídico. En ese caso, la autoridad competente para conocer la demanda será la Corte Constitucional. Sin embargo, antes de acudir a esta vía, se recomienda tener en cuenta los siguientes aspectos asociados al contenido de dicho artículo:

Artículo 13 de la Ley 2195 de 2022: reserva sobre la información contenida en el RUB

Una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 13 de la Ley 2195 de 2022 únicamente sería admisible si se considera como una causal de reserva, es decir, si se parte de una interpretación restrictiva en virtud de la cual tan solo las Entidades Autorizadas pueden acceder al RUB, impidiendo el acceso directo e indirecto de cualquier otro tercero.

Así las cosas, en una demanda de inconstitucionalidad en contra de esta disposición, se deberán argumentar las razones por las que el artículo 13 puede ser entendido, por sí solo, como una causal de reserva de la información contenida en el RUB y, en caso de considerarse necesario, la justificación por la que otras interpretaciones menos restrictivas no resultarían aplicables, de modo que con su establecimiento se lesiona el derecho de acceso a la información pública y, por ende, se obstaculiza el cumplimiento de las funciones que este desempeña en el ordenamiento jurídico colombiano.

Restricción del acceso a entidades diferentes a las Entidades Autorizadas

Interponer una demanda de inconstitucionalidad contra una norma que restrinja, de manera general, el derecho de acceso a la información pública requiere evaluar si la reserva tiene una finalidad legítima. En el caso del artículo 13 de la Ley 2195 de 2022, no es clara cuál fue la finalidad del legislador al restringir el acceso del RUB únicamente a las Entidades Autorizadas, considerando que otras entidades públicas podrían acceder de manera indirecta con ocasión de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1755 de 2015; y que la principal finalidad de la Ley 2195 de 2022 consiste en implementar medidas en materia de transparencia y de prevención y lucha contra la corrupción, más no limitar el acceso a dicho registro.

En ausencia de una finalidad legítima, no puede determinarse la necesidad de la reserva ni, mucho menos, su proporcionalidad en sentido estricto; es decir, no se demostraría que los beneficios de la limitación superen la restricción al derecho de acceso a la información pública. Si estos requisitos no se cumplen, el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022 carecería de validez frente al ‘test tripartito’ y, por lo tanto, resultaría inconstitucional.

• Resolución 164 de 2021. Artículo 22.

En caso de que el artículo 22 de la Resolución 164 de 2021 se considerara violatorio del artículo 74 de la Constitución Política de 1991, sería procedente el medio de control de nulidad. En este caso, la autoridad competente para conocer del mismo, por tratarse de una norma del orden nacional, sería el Consejo de Estado. No obstante, antes de evaluar una potencial demanda contra esta disposición, se recomienda tener en cuenta los siguientes aspectos.

• Norma remisoría o causal de reserva

Como se indicó previamente, la Resolución 164 de 2021 emitida por la DIAN deja la puerta abierta a interpretaciones respecto a si la Resolución establece en sí misma la reserva o si simplemente es remisoría a una norma alternativa que sí la disponga, debido a que no especifica cuáles son las disposiciones del Estatuto Tributario correspondientes. No obstante, en la práctica la DIAN invoca el artículo 583 del Estatuto Tributario, cuyo contenido es el siguiente:

“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.

En los procesos penales, podrá suministrarse copia de las declaraciones, cuando la correspondiente autoridad lo decrete como prueba en la providencia respectiva.

[...]” (Negrilla fuera del texto original)

Es importante precisar que el registro en el RUB no es una “declaración tributaria” aunque sí podría considerarse como “información tributaria relacionada con las bases gravables”. Con esta aclaración, la reserva contenida en el artículo 583 del Estatuto Tributario podría ser interpretada de dos maneras diferentes respecto de la información contenida en el RUB.

1. Una primera interpretación implicaría que la información registrada en el RUB no está sometida a reserva, pues aunque se trata de información tributaria relacionada con bases gravables, no figura en una declaración tributaria.
2. Una segunda interpretación, conforme a la cual sí estaría cubierta por la reserva, siempre y cuando se entienda que la condición de figurar en las declaraciones tributarias es aplicable únicamente a la determinación privada de los impuestos, y no a la información tributaria sobre las bases gravables.

En ese sentido, si se adopta una interpretación según la cual la reserva establecida en el artículo 583 del Estatuto Tributario no aplica a la información contenida en el RUB, podría afirmarse que la DIAN excedió sus competencias al establecer, mediante la Resolución 164 de 2021, que dicha información es reservada conforme a ese Estatuto. Esto se debe a que, en principio, no se evidencia que el Estatuto Tributario incluya una disposición que respalde esa clasificación.

Es importante destacar que esta interpretación es la más razonable por varias razones: (i) el artículo 583 se encuentra en el Capítulo II del Estatuto Tributario, titulado “Declaraciones tributarias”, y la disposición lleva el nombre “Reserva de la declaración”; (ii) los demás incisos de la norma hacen referencia expresa a las “declaraciones”, lo que confirma que el legislador quiso limitar la reserva únicamente a la información tributaria vinculada con las bases gravables incluidas en ellas; (iii) en sus conceptos, la DIAN ha entendido de manera constante que el artículo 583 establece una reserva aplicable exclusivamente a las declaraciones, sin extenderla a la información tributaria sobre bases gravables que no estén contenidas en ellas; y (iv) esta interpretación de la DIAN coincide con lo señalado en el numeral 1.1 del Capítulo IV de la Circular 26 de 2020.

En consecuencia, interpretar el artículo 583 como una norma que protege la información tributaria sobre las bases gravables que no estén incluidas en declaraciones tributarias —como ocurre con la información contenida en el RUB— contradice abiertamente la interpretación que hasta ahora se ha dado a esta disposición y, por tanto, resulta irrazonable. Así, al no existir en el Estatuto Tributario una norma que establezca la reserva de la información del RUB, el artículo 22 de la Resolución 164 de 2021 sería inconstitucional, pues la DIAN habría asumido indebidamente la función del legislador al crear una reserva sin fundamento legal y mediante una remisión carente de sustento jurídico.

Además, el artículo 22 mencionado — expedido antes de la Ley 2195 de 2022— también restringió el acceso al RUB al disponer que únicamente “las entidades que sean autorizadas mediante ley podrán tener acceso a la información contenida en el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB), previa celebración de un convenio interadministrativo, y exclusivamente para el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, relacionadas con inspección, vigilancia y control, investigación fiscal o disciplinaria, o con la prevención del lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, conglomerados e intervención por captación no autorizada”.

Por lo tanto, la DIAN limitó abiertamente el acceso al RUB mediante una disposición de rango inferior a la ley, lo que vulnera el principio de reserva legal que rige las restricciones al derecho de acceso a la información pública.

Recurso de insistencia

En casos en los que la DIAN alegue reserva ante solicitudes de información contenida en el RUB, el solicitante puede hacer uso del recurso de insistencia. Para ello, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la negativa de acceso a la información, deberá presentar un escrito reiterando su solicitud. Frente a este recurso, la DIAN tiene dos alternativas: entregar la información solicitada o remitir el caso al juez contencioso administrativo competente, si mantiene su posición de reserva. En ese sentido, únicamente cuando la DIAN persista en la reserva, será un juez el que decida de manera definitiva el asunto, por medio de un fallo de única instancia.

Actualmente, el recurso de insistencia se encuentra regulado en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, cuyas reglas se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 3. Aspectos clave del recurso de insistencia

Autoridad competente	Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos
Plazo para interponer el recurso	Se interpone por escrito en la diligencia de notificación o dentro de los 10 días siguientes.
Decisión de única instancia	El tribunal o juez decide si se acepta o se niega, total o parcialmente, la petición de acceso a la información.
Plazo para decidir	10 días hábiles desde la recepción de la documentación.
Interrupción del plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Si el tribunal o juez solicita copias de los documentos o información adicional, el plazo se suspende hasta recibirlos oficialmente. • Si la autoridad pide al Consejo de Estado asumir el caso por su importancia jurídica o para unificar criterios. • Si en 5 días el Consejo guarda silencio o rechaza, el trámite continúa ante el tribunal o juez.

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, en el marco de la resolución de un recurso de insistencia, el juez competente evaluará si la reserva alegada es procedente y si esta cubre, total o parcialmente, la información. Para tal efecto, el estándar de revisión será lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, conforme al cual el sujeto obligado deberá:

- Aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada y confidencial.
- Demostrar que la información se relaciona con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente.

- Establecer, con base en el test de daño, si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que exceda el interés público que representa el acceso a la información. En lo atinente a este punto, el artículo 2.1.1.4.2. del Decreto 1081 de 2015 define que “el daño es presente siempre que no sea remoto ni eventual; probable cuando existan las circunstancias que harían posible su materialización; y específico solo si puede individualizarse y no se trate de una afectación genérica”.

Tratándose de la información contenida en el RUB, no basta con invocar una causal de reserva genérica, sino que la DIAN deberá acreditar en cada caso que ha cumplido con las cargas que le corresponden de acuerdo con lo establecido en los literales a), b) y c). Esto quiere decir que la DIAN, en su condición de sujeto obligado, es quien tiene la responsabilidad de demostrar que la reserva es aplicable, para lo cual deberá cumplir con cada una de las acciones descritas en dichos literales.

Adicionalmente, frente a esta posibilidad, el solicitante de la información podrá alegar las razones por las que considera que la causal invocada no es aplicable al caso concreto. Para ello, a modo de ejemplo, el solicitante podría emplear algunos de los argumentos que fueron ampliamente desarrollados en el capítulo 3 de este documento y que se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 5. Posibles argumentos ante negativa de suministro de información contenida en el RUB

Argumento sujeto obligado	Contrargumento solicitante
Afectación al derecho a la intimidad	La información contenida en el RUB no compromete el ámbito personal y familiar del derecho a la intimidad en los términos definidos en la jurisprudencia constitucional, razón por la que su restricción en el caso concreto hace nugatorio el derecho de acceso a la información pública y a los fines constitucionalmente legítimos que se persiguen a través del mismo.
Afectación a la protección de datos personales	Los datos personales que integra el RUB pueden ser categorizados y, suministrar los que en estricto sentido se consideren públicos, relacionados con la condición de beneficiario final, su vinculación con una persona jurídica y su participación en la misma.
Afectación a la información y reserva del comerciante, incluido el velo corporativo y los secretos empresariales	El velo corporativo no otorga un derecho al anonimato ni puede utilizarse como barrera frente a los deberes de transparencia; los datos reportados en el RUB no cumplen los elementos estructurales del secreto empresarial y no todas las personas jurídicas tienen declarados y protegidos secretos empresariales.

Fuente: Elaboración propia

De otro lado, es importante recalcar que un solicitante de información puede solicitar la totalidad o sólo una parte de la información y que, en virtud del principio de máxima publicidad, la DIAN se encuentra obligada a revelar los datos no protegidos y a presentar los fundamentos constitucionales y legales por los que retiene los datos que no puede divulgar.

CONCLUSIÓN

Con base en lo expuesto en este documento, es posible concluir que una reserva general de la información contenida en el RUB no es constitucionalmente admisible, puesto que su aplicación compromete la efectividad del derecho de acceso a la información pública y, en consecuencia, las funciones constitucionales que este cumple en el ordenamiento jurídico colombiano: (i) garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; (ii) posibilitar el ejercicio de otros derechos constitucionales; y (iii) garantizar la transparencia de la gestión pública.

En ese entendido, una reserva general de la información contenida en el RUB también limita las finalidades legítimas que se persiguen a través del acceso al mismo incluidas, entre otras, la prevención, detección y respuesta ante prácticas corruptas y/o ilícitas.

Aunque se reconocen fines legítimos como la protección a la intimidad, a los datos personales y a la libertad económica como argumentos para mantenerlo en reserva, los beneficios obtenidos de una reserva general no superan las restricciones del derecho de acceso a la información pública, en la medida que sacrifica de manera desproporcional el derecho de acceso a la información pública; y, como se expuso en este documento, los fundamentos que sustentan dichos fines no son absolutos, ni tampoco pueden actuar como una sombra que opaque la información en todos los casos.

Sumado a lo anterior, hasta la fecha, la reserva general de la información contenida en el RUB ha estado fundada en normas, cuyo contenido genera serias dudas interpretativas que ponen en duda su legitimidad y alcance. En primer lugar, el artículo 22 de la Resolución 164 de 2021 estableció restricciones al acceso al RUB sin contar con habilitación legal, lo que implica una vulneración de los principios constitucionales que rigen las limitaciones al derecho de acceso a la información pública. En segundo lugar, el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022 restringió el acceso del RUB a las Entidades Autorizadas, sin que sea claro la existencia de una finalidad legítima que justifique la restricción del derecho de acceso a la información pública de terceros que tienen un legítimo interés en acceder al mismo.

Como resultado, allí donde la complejidad de interpretar las normas secunda la opacidad del RUB, los jueces son los llamados a dar luz. Para ello, debido a la vulneración del principio de reserva legal, la ciudadanía hubiera podido hacer uso en primera instancia del medio de control de nulidad en contra del artículo 22 de la Resolución 164 de 2021, bajo el argumento de que vulnera el artículo 74 de la Constitución Política de 1991. En este caso, el Consejo de Estado tendría la última palabra sobre la usurpación del rol del legislador por parte de la DIAN y la inexistencia de un fundamento de la reserva del RUB en el Estatuto Tributario. Sin embargo, en este caso específico la acción de nulidad ya no procede, en la medida que debe interponerse máximo cuatro meses de la publicación del acto administrativo a rebatir.

En lo que respecta al artículo 13 de la Ley 2195 de 2022, su interpretación como una reserva general del RUB —al restringir el acceso únicamente a las Entidades Autorizadas— constituye el eje central de una eventual acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. Esto se debe a que no se identifica una finalidad legítima que justifique que solo dichas entidades puedan consultar la información, lo cual supone sacrificar el derecho de acceso a la información pública de terceros con un interés legítimo en conocer su contenido. En consecuencia, una reserva general derivada de este artículo no superaría el test tripartito de constitucionalidad, pues compromete tanto el derecho de acceso a la información pública como la efectividad de otros fines constitucionales esenciales.

Sin perjuicio de lo anterior, ante las posibles dudas que despierta una reserva fundada en el artículo 22 de la Resolución 164 de 2021 y en el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022, en casos concretos siempre será posible hacer uso del recurso de insistencia, evento en el cual el juez que conozca del asunto deberá aplicar el test de daño y, en consecuencia, evaluar si el daño alegado es presente, probable, específico y significativo.

En suma, ante la renuencia del legislador y los desafíos políticos que implica la apertura del RUB por medio de la ley, los mecanismos judiciales constituyen una alternativa viable para que la ciudadanía pueda acceder y hacer uso de la información en aquellos eventos en los que exista un legítimo interés que redunde en el bien común. Se trata de vencer la opacidad que favorece el desarrollo de prácticas criminales y corruptas, al tiempo que se sacrifica de manera desproporcional el derecho de acceso a la información pública.

REFERENCIAS

Comunidad Andina de Naciones. (2000). Decisión 486 de 2000. Régimen Común sobre Propiedad Industrial.

Congreso de la República de Colombia. (31 de Diciembre de 2008). Ley 1266 de 2008 "Por la cual se dictan las disposiciones generales del Hábeas 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 y se dictan otras disposiciones".

Congreso de la República de Colombia. (17 de octubre de 2012). Ley 1581 de 2012 "Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales".

Congreso de la República de Colombia. (6 de marzo de 2014). Ley 1712 de 2014 "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y de Derecho de Acceso a la Información Pública".

Congreso de la República de Colombia. (30 de junio de 2015). 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".

Congreso de la República de Colombia. (14 de septiembre de 2021). Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones".

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2022). 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".

Constitución Política de Colombia. (1991).

Corte Constitucional. (1992). Sentencia T-414/92. MP Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. (2004). Sentencia C-865/04.

Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-1011/08. MP Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-228/10. MP Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-511/2010. MP Humberto Antonio Sierra.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-511/2010. MP Humberto Antonio Sierra.

- Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-748/11. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-274/13. M.P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. (2024). Sentencia T-254 de 2024. MP Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Corte Constitucional. (2024). Sentencia C-416/24. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Constitucional. (2024). Sentencia T-511/24. M.P. Vladimir Fernández Andrade.
- DIAN. (2020). Circular 26 de 2020.
- DIAN. (27 de diciembre de 2021). Resolución 164 de 2021.
- Friedman, M. (1970). La responsabilidad social de las empresas es incrementar sus ganancias. New York Times Magazine.
- Instituto Anticorrupción. (2025). Recomendaciones y perspectivas para aperturar la información del Registro Único de Beneficiarios Finales de Colombia. Bogotá D.C.
- Presidencia de la República. (27 de marzo de 1971). Decreto 410 de 1971 "Por el cual se expide el Código de Comercio".
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de marzo de 1989). Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales".
- Presidencia de la República. (26 de Mayo de 2015). Decreto 1074 de 2015 "Decreto único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo".
- Superintendencia de Industria y Comercio. (25 de septiembre de 2017). Resolución No. 60460.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (15 de abril de 2024). Resolución No 16851.
- Warren, S., & Brandeis, L. (1890). The Right to Privacy. Harvard Law Review, 193.