



2025

REGISTRO DE

BENEFICIARIOS FINALES

EN COLOMBIA:

Diagnóstico de retos y oportunidades



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY



Reconocimientos

La investigación, redacción y elaboración de este informe estuvo a cargo de la Corporación Transparencia por Colombia con apoyo de Global Financial Integrity, en el marco del Proyecto “*Increasing DRM by Promoting Corporate, Natural Resource & Professional Integrity*” financiado por la Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo (NORAD).

Corporación Transparencia por Colombia, capítulo nacional de Transparencia Internacional con presencia en más de 100 países, nace en 1998 como respuesta de la sociedad civil colombiana a un escenario político complejo, por la incidencia de la corrupción en la institucionalidad pública y en el debilitamiento de la democracia. Desde entonces, Transparencia por Colombia ha liderado desde la sociedad civil la lucha contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar nuestra democracia.

Global Financial Integrity (GFI) es un centro de pensamiento con sede en Washington, D.C., que elabora análisis de alto nivel sobre flujos financieros ilícitos, transparencia corporativa, lavado de dinero y otros crímenes financieros y ambientales, asesora a gobiernos de diferentes países de África y América Latina y el Caribe, alrededor de soluciones políticas eficaces y promueve medidas pragmáticas de transparencia en el sistema financiero internacional para fomentar el desarrollo y la seguridad.

Contenido

1. Introducción	4
2. Estatus normativo de los beneficiarios finales en Colombia.....	5
3. Retos y oportunidades en la implementación del RUB.....	11
3.1. Cumplimiento de los sujetos obligados del reporte de sus beneficiarios finales	12
3.2. Sanciones efectivas.....	13
3.3. Acceso al RUB.....	15
3.4. Validación y verificación de la información reportada.....	18
3.5. Uso e intercambio de la información del RUB.....	20

Registro de beneficiarios finales en Colombia: diagnóstico de retos y oportunidades

1. Introducción

Los vehículos corporativos desempeñan una función esencial y legítima en la economía global. No obstante, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) también identifica que su condición jurídica única también les permite ser utilizados en complejos esquemas diseñados para ocultar a los verdaderos beneficiarios finales, en muchos aspectos, en el desarrollo de distintos fines ilícitos, incluyendo corrupción, lavado de activos, fraude fiscal, financiamiento del terrorismo (FT), entre otros. (Grupo de Acción Financiera (GAFI), 2023, pág. 6)

Colombia ha actuado activamente y se ha comprometido a nivel internacional con el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el GAFI alrededor de la disponibilidad de información de los beneficiarios finales de personas jurídicas y estructuras sin personería jurídica (ESPJ). Igualmente, es parte del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Como resultado, Colombia a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en calidad de administrador del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB), ha regulado desde el año 2021 lo establecido en los artículos 631-5 y 631-6 del Estatuto Tributario en materia de Beneficiarios Finales, para que las empresas y ESPJ reporten los mismos; si bien, aún hay retos en materia de verificación, monitoreo y acceso al RUB, es un momento oportuno para asegurar su debido funcionamiento desde la etapa inicial de su implementación.

Transparencia por Colombia, en asocio con Global Financial Integrity, busca contribuir a la implementación del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) en Colombia, en el marco de la lucha contra la corrupción, lavado de activos, financiación del terrorismo, entre otros. Este documento tiene por objetivo abordar los principales desafíos y proponer recomendaciones técnicas que permitan al Estado colombiano fortalecer el RUB, y contribuir a los fines con los que se proyectó.

En primer lugar, el documento expone el desarrollo normativo nacional en materia de beneficiarios finales para establecer cómo han acogido los organismos nacionales las recomendaciones, estándares y mejores prácticas a nivel internacional. A continuación, se abordan los retos y oportunidades asociados a la implementación del RUB en Colombia, la luz de la literatura y experiencias comparadas de otras jurisdicciones, de cada una de las categorías de análisis definidas, a saber: cumplimiento de la obligación del reporte en el RUB; sanciones, acceso a la información del RUB; validación y verificación de la información reportada en el RUB, y otros usos de la información de beneficiarios finales.

2. Estatus normativo de los beneficiarios finales en Colombia

Tomando en cuenta las recomendaciones internacionales en materia ALA/CFT y prevención de delitos financieros como la evasión fiscal y la corrupción, entre otros; Colombia ha venido ajustando diferentes normativas y marcos regulatorios para alinearse con las tendencias de prevención. Ya sea debido a sus compromisos internacionales, acogidos por medio de convenios y tratados o su adhesión voluntaria a las mismas, se describen a continuación las más relevantes en materia de Beneficiarios Finales:

TABLA 1 ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Estándares y organismos internacionales	Propósito	Descripción
Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) ¹	Recomendación 10- referente a la debida diligencia del cliente. ²	Establece dentro de las medidas de debida diligencia que se identifique al beneficiario final del cliente y tomar medidas razonables para verificar la identidad de este, antes o durante el curso de una relación comercial.
	Recomendación 24- transparencia y beneficiario final de personas jurídicas. ³	Establece que los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. Por ello, describe unos criterios mínimos para establecer qué empresas deben reportar.

¹ A través de la Ley 1186 de 2009, declarada exequible mediante la sentencia de constitucionalidad C-685 de 2009, se aprobó, entre otros, el “Memorando de entendimiento entre los gobiernos de los estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (GAFISUD)”.

² Grupo de Acción Financiera. Recomendación 10. Debida diligencia del cliente. Recuperado de: <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/416-fatf-recomendacion-10-debida-diligencia-del-cliente>

³ Grupo de Acción Financiera. Recomendación 24. Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas. Recuperado de: <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/430-fatf-recomendacion-24-transparencia-y-beneficiario-final-de-las-personas-juridicas>



Estándares y organismos internacionales	Propósito	Descripción
	<p>Recomendación 25- transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídica.⁴</p>	<p>Establece que los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre los fideicomisos expresos, incluyendo información sobre el fideicomitente, fiduciario y los beneficiarios, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente.</p>
<p>Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria de la OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</p>	<p>El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información reúne a las economías tanto de países miembros como no miembros de la OCDE, con el denominador común de trabajar de manera conjunta para desarrollar los estándares internacionales para la transparencia y el intercambio de información en materia fiscal.</p> <p>En este contexto, uno de los hitos más destacados de esta colaboración, fue el Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en materia Fiscal desarrollado en 2002. El cual cumple una doble función: servir de instrumento multilateral que proporciona la base para los acuerdos bilaterales y como tratado bilateral, en sí.</p>	<p>Como resultado del Foro, la OCDE y el BID establecen una guía, de acuerdo con las lecciones aprendidas a nivel internacional, sobre la mejor forma de identificar y administrar la información sobre beneficiarios finales. La primera parte del informe establece cómo identificar en debida forma a los beneficiarios finales, en la segunda parte se establece qué mecanismos deben tener los países para administrar en debida forma dicha información.</p>

⁴ Grupo de Acción Financiera. Recomendación 25. Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas. Recuperado de: <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/431-fatf-recomendacion-25-transparencia-y-beneficiario-final-de-otras-estructuras-juridicas>



Estándares y organismos internacionales	Propósito	Descripción
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)⁵	La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un tratado bilateral de la Organización de las Naciones Unidas con el fin de prevenir y combatir la corrupción política.	En 2021, Colombia se comprometió con: (i) mejorar la colaboración entre las entidades fiscalizadoras y los organismos de lucha contra la corrupción para prevenir y combatir eficazmente la corrupción por medio del uso de las tecnologías de la información innovadoras; a (ii) mejorar el uso de la información sobre beneficiarios finales para facilitar la identificación, la recuperación y la devolución de los productos de origen ilícito.
Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros den transacciones comerciales internacionales de la OCDE⁶	La convención es un acuerdo legalmente vinculante, los países que hacen parte de este, acordaron establecer como delito el cohecho de un servidor público extranjero en su legislación nacional.	La adhesión de Colombia a la OCDE y a la convención citada es evaluada anualmente, en consecuencia, en la evaluación no. 4 que realizó la OCDE en el 2021 sobre la lucha contra la corrupción se estableció que Colombia había avanzado en la obligación de reportar a los beneficiarios finales de acuerdo la ley 2195 de 2022 y los cambios realizados por la superintendencia de sociedades. Sin embargo, recalca la importancia de implementar medidas que cubran sectores de la económica que presentan un alto riesgo para estar en línea con las recomendaciones del GAFI.

⁵ Colombia adopta y ratifica la Convención UNCAC por medio de la ley 970 de 2005, con ello se adhiere al compromiso internacional de desarrollar legislativamente medidas que prevengan la corrupción en el ámbito público y privado. Como consecuencia, Colombia ha sido objeto de evaluaciones por parte de otros países y se adhiere progresivamente a nuevos compromisos y resoluciones que los Estados parte promueven y fortalecen para dar frente a la lucha contra la corrupción

⁶ Por medio de la ley 1573 de 2012, se aprueba la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros den transacciones comerciales internacionales, como parte de los compromisos asumidos con la OCDE. Como resultado Colombia expide la Ley 1778 de 2016 que reglamenta las investigaciones y sanciones administrativas contra las personas jurídicas cuando cometan actos de soborno transnacional



Estándares organismos internacionales	y Propósito	Descripción
		<p>En ese entendido, Colombia deberá regular los aspectos que GAFI modifique de las recomendaciones 24 y 25, relativas al reconocimiento, recolección de información y debida diligencia de cara a los beneficiarios finales de las empresas constituidas, domiciliadas y/o con relación en Colombia. Con el fin de cumplir con las observaciones y oportunidades de mejora que propone la OCDE y que se estiman necesarias para su evaluación no. 5.</p>
<p>Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)⁷</p>	<p>La iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas es un estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros.</p>	<p>Todos los países implementadores del EITI tienen la obligación de publicar planes relativos a los beneficiarios reales, en donde describan cómo cumplirán su objetivo de crear registros públicos de información sobre dichos beneficiarios.</p> <p>Es por ello que, en diciembre de 2016 el Ministerio de Minas de Colombia presentó una hoja de ruta sobre beneficiarios finales. En este documento el Ministerio planteó las siguientes recomendaciones: (i) Identificar la posibilidad de asumir el proceso de reporte de beneficiarios finales del sector extractivo en el marco del Estándar EITI, como piloto sectorial en la implementación del compromiso OCDE y de la Cumbre Mundial Anticorrupción relativo al Registro de Beneficiarios Reales, (ii) considerar si es necesario adoptar una definición de Beneficiario</p>

⁷ Colombia se adhiere voluntariamente a ella en el 2014.



Estándares organismos internacionales	y Propósito	Descripción
		<p>Real mediante proyecto de ley, cuando realmente los obstáculos de transparencia en la materia se encuentran en el acceso, sistematización y uso de la información, (iii) revisar si el alcance del proyecto de ley en desarrollo devela el beneficiario final en sociedades anónimas, fideicomisos, accionistas fiduciarios e inversionistas extranjeros, (iv) destacar la importancia de reportar los beneficiarios finales en registros públicos como, el Registro Mercantil o el Registro de Inversionistas Extranjeros</p>

En cuanto a la normativa nacional, Colombia ha emitido diferentes leyes y resoluciones enfocadas en regular el cumplimiento de estándares internacionales a los que se ha adherido. Estas son las normas más relevantes:

TABLA 2 NORMATIVA EN COLOMBIA

Norma	Propósito	Descripción
Estatuto Tributario – Ley 624 de 1989	Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales.	El Estatuto Tributario y sus distintas modificaciones han establecido en sus artículos 631-5 y 631-6 la definición de beneficiario final y la necesidad de crear y regular el RUB por parte de la DIAN.
Ley 2155 de 2021	Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan disposiciones en materia de la identificación y registro de los beneficiarios finales por parte de las personas jurídicas y estructuras sin personería jurídica.	Establece criterios diferenciadores entre los beneficiarios finales de las personas jurídicas y las estructuras sin personería jurídica con el fin de esclarecer cuáles sujetos naturales se deben identificar en correspondencia con la naturaleza de cada sociedad. Igualmente, constituye el Sistema de Identificación de Estructuras sin Personería Jurídica (SIESPJ).



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.	<p>Establece bajo su artículo 12 la obligación para que las empresas reporten sus beneficiarios finales al RUB y que deban implementar sistemas de prevención de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo y, medidas de debida diligencia. Estas medidas de debida diligencia contemplan la obligación de requerirles a las contrapartes la información correspondiente de sus beneficiarios finales, tomar medidas para verificar dicha información y actualizar dicha información. Además, brindó un plazo de 6 meses para que las autoridades de la rama ejecutiva que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control delimiten los procesos de debida diligencia.</p> <p>Porsu parte, delimitó las entidades que tendrán acceso al RUB, entre estas estableció las siguientes: (i) Contraloría General de la República, (ii) DIAN, (iii) Fiscalía General de la Nación, (iv) Superintendencia de Sociedades, (v) Superintendencia Financiera, (vi) Procuraduría General de la Nación, y (vii) Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).</p>
Resolución 0000164 de 2021 - DIAN	La resolución buscó reglamentar los artículos 16 y 17 que modifica el Estatuto Tributario.	La resolución establece: (i) cuáles son las personas jurídicas y estructuras sin personería jurídica que están obligadas a brindar la información a la DIAN, (ii) qué información del beneficiario final reportar, (iii) las fechas y la oportunidad de reportar la información a la DIAN, (iv) establece que solamente las entidades autorizadas por la ley podrán tener acceso a la información contenida en el RUB, previa celebración de un convenio interadministrativo, y exclusivamente



		<p>para el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.</p> <p>Igualmente, establece que las empresas también deben informar a las autoridades de cualquier cambio posterior en la estructura de beneficiarios finales y que la DIAN puede aplicar una serie de sanciones, cuando un obligado no suministre la información, la suministre de manera errónea o incompleta y/o no actualice la información suministrada, estará sujeta a la sanción relativa al incumplimiento en la obligación de inscribirse en el RUT. Si la información ha sido solicitada por la DIAN, la sanción será la correspondiente al no envío de información, por un valor de hasta aproximadamente COP\$ 570.000.000.</p>
Resolución 0000037 de 2022 - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Por la cual se modifican los artículos 4, 10 y 13 de la Resolución 000164 del 27 de diciembre de 2021.	Establece que se encontrarán obligadas a reportar en el RUB las Personas jurídicas extranjeras, cuando la totalidad de su inversión en la República de Colombia no se efectúe en personas jurídicas, establecimientos permanentes y/o estructuras sin personería jurídica o similares obligadas a suministrar información en el RUB. Igualmente, modifica el plazo máximo de registro hasta el 30 de septiembre de 2022.
Resolución 001240 de 2022- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Por el cual se modifican los artículos 10, 13 y el Anexo I- Anexo Técnico de la Resolución 000164 del 27 de diciembre de 2021.	Establece la ampliación del plazo para el registro hasta el 31 de mayo de 2023 y el contenido del archivo por medio del cual se reportan los beneficiarios finales.

3. Retos y oportunidades en la implementación del RUB

3.1. Cumplimiento de los sujetos obligados del reporte de sus beneficiarios finales

La Resolución 000164 del 27 de diciembre de 2021, estableció la obligación de realizar el reporte de beneficiarios finales a más tardar el 30 de septiembre de 2022. Sin embargo, la Resolución 001240 del 28 de septiembre de 2022 estableció nuevos plazos para estos propósitos: para personas jurídicas, estructuras sin personería jurídica o similares, constituidas, creadas y/u obligadas al 31 de mayo de 2023, la fecha límite de registro correspondió al pasado 31 de julio de 2023.

Por otro lado, para personas jurídicas, estructuras sin personería jurídica o similares, cuya creación se haya dado posterior al 01 de junio de 2023, deberán cargar la información a más tardar dentro de los dos meses siguientes a su inscripción en el Registro Único Tributario (RUT) o a la inscripción en el Sistema de Identificación de Estructuras Sin Personería Jurídica.

Entendiendo que una de las fases más importantes en la implementación de los registros de beneficiarios finales es la consolidación de la información, es decir, el debido reporte por parte de los sujetos obligados, lograr la consolidación de esta información es uno de los principales puntos para garantizar la efectividad del registro.

La normativa colombiana dio una fecha límite para registrar la información, para todas las personas jurídicas y ESPJ llamadas a reportar (31 de julio de 2023). Por lo que lograr el cumplimiento del 100% de los obligados ha sido un reto importante para la DIAN, si se tiene en cuenta que durante el proceso de socialización del registro se evidenciaron algunas negativas por parte de sujetos obligados a querer entregar la información de sus beneficiarios finales⁸.

Sumado a esto, el día límite de registro, mencionado en el párrafo anterior, los aplicativos de la DIAN sufrieron una caída a nivel nacional impidiendo que varios usuarios hicieran el cargue de la información. Por lo anterior, la autoridad tributaria declaró estado de contingencia⁹ y otorgó un nuevo plazo (15 de septiembre de 2023) para completar el registro para aquellos obligados que manifestaron esta falla en el sistema a través de los canales dispuestos por la DIAN.

⁸ De acuerdo con información provista por la DIAN y obtenida de diálogos de Transparencia por Colombia con sujetos obligados.

⁹ DIAN, Comunicado de prensa 048 de 2023 (31 de julio de 2023), disponible en: <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/NG-Comunicado-de-Prensa-048-2023.aspx>



Mención aparte merecen las Juntas de Acción Comunal, confederaciones, asociaciones y federaciones; pues la DIAN, mediante Resolución 000109 del 12 de julio de 2024, amplió el plazo de cargue de información hasta el 31 de enero de 2025, para que todos aquellos organismos constituidos a 31 de mayo de 2024, realicen su respectivo registro. Aquellos que se constituyeron a partir del 1 de diciembre de 2024, deberán hacerlo dentro de los dos meses siguientes a su inscripción en el Registro Único Tributario (RUT). Esto como una medida especial para estos organismos, que requieren procesos mucho más especializados para la pedagogía en el reporte y su nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias¹⁰.

Al corte del 30 de junio de 2024, la DIAN indicó contar con 896.471 reportes de 38'261.795 de beneficiarios finales. De la totalidad de los reportes, 774.983 se hicieron por parte de Personas Jurídicas, y 118.367 por parte de ESPJ.

La DIAN calcula un cumplimiento aproximado del 85% del reporte por parte de los obligados. No obstante, no se cuenta con una cifra clara y oficial del universo de ESPJ.

11

3.2. Sanciones efectivas

Uno de los retos identificados corresponde al fortalecimiento de las sanciones existentes frente al incumplimiento o reporte falso/incompleto de la información sobre beneficiarios finales. En ese sentido, es necesario garantizar sanciones (pecuniarias y no pecuniarias) eficaces, proporcionales y claras para las personas jurídicas y demás estructuras que incumplan su deber de reportar, y que constituyan una herramienta disuasoria eficaz.

Mediante la Resolución No. 000164 de 2021, la DIAN estableció que “cuando el obligado por el RUB a suministrar información del beneficiario final, no la suministre será sancionado según lo previsto en el artículo 658-3 del Estatuto Tributario”. La siguiente tabla resume las sanciones contempladas:

¹⁰ El 8 de enero de 2025, la DIAN publicó un proyecto de resolución para la ampliación del plazo para la presentación del RUB final por parte de las organizaciones de acción comunal hasta el 30 de junio de 2025. Dicho proyecto de resolución está disponible para su consulta y comentarios en el enlace <https://www.dian.gov.co/normatividad/Proyectosnormas/Proyecto%20Resoluci%C3%B3n%200000000%20de%2008-01-2025.pdf>

¹¹ El 23 de julio de 2024, la DIAN junto a Negocios Responsables y Seguros realizaron una sesión informativa en Youtube sobre los Avances y retos en materia de implementación del Registro Único de Beneficiarios Finales – RUB en Colombia. En este espacio se detalla la cifra suministrada por la DIAN sobre el registro del RUB. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=kyEkvKz2_kU&t=2591s



TABLA 3 SANCIONES

Caso	Sanción	Fuente
NO REPORTE / REPORTE PARCIAL O ERRÓNEO		
Sanción por no inscribirse en el Registro Único Tributario, RUT, antes del inicio de la actividad, por parte de quien esté obligado a hacerlo.	Se impondrá la clausura del establecimiento, sede, local, negocio u oficina, por el término de un (1) día por cada mes o fracción de mes de retraso en la inscripción, o una multa equivalente a una (1) UVT ¹² por cada día de retraso en la inscripción, para quienes no tengan establecimiento, sede, local, negocio u oficina.	Art. 658-3
Sanción por no actualizar la información dentro del mes siguiente al hecho que genera la actualización, por parte de las personas o entidades inscritas en el Registro Único Tributario, RUT.	Una (1) UVT por cada día de retraso en la actualización de la información.	
Cuando la desactualización del RUT se refiera a la dirección o a la actividad económica del obligado.	Dos (2) UVT por cada día de retraso en la actualización de la información.	
Informar datos falsos, incompletos o equivocados.	Una multa equivalente a cien (100) UVT.	
NO SUMINISTRO DE INFORMACIÓN A LA AUTORIDAD TRIBUTARIA EN CASO DE SOLICITUD		
Información no suministrada; suministrada fuera del plazo establecido; suministrada con errores; o información no correspondiente.	Una multa que no supere siete mil quinientas (7.500) UVT	Art. 651 ET

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones del Estatuto Tributario.

Las sanciones mencionadas no hacen referencia expresa a la obligación de reportar, inscribir o actualizar la información de los obligados en el RUB. Lo que establece la norma tributaria es la aplicación de manera análoga las sanciones referentes a la inscripción del RUT a la obligación de informar los beneficiarios finales en el RUB.

Actualmente, existe un debate sobre la aplicabilidad de la sanción no. 1 referente al RUT antes del inicio de actividad¹³. Independientemente de esto, es necesario establecer un régimen sancionatorio efectivo, disuasivo, proporcionado, ejecutable y coherente con el propósito del

¹² El valor de la UVT para el año 2025 es de \$49.799 pesos colombianos, aproximadamente 12 USD.

¹³ Para mayor información, consulte <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/tpc-comentarios-beneficiarios-finales-reforma-tributaria-2022.pdf>

RUB que permita un entendimiento inequívoco de las sanciones a imponer y que promueva el reporte de los beneficiarios finales.

En relación con la experiencia internacional¹⁴, Colombia tiene uno de los umbrales más bajos con respecto a sanciones pecuniarias, teniendo en cuenta que la multa máxima anual por no inscripción o no actualización asciende hasta \$18'176.635 (aproximadamente 4.226 USD); por desactualización referente a información de la dirección o a la actividad económica del obligado, la sanción asciende hasta \$36'353.270 (aproximadamente 8453 USD); y por reportar información inexacta o equívoca la multa asciende hasta \$ 4'979.900 (aproximadamente 1158 USD), de acuerdo con el valor de UVT para 2025.

En ese sentido, se recomienda tomar en consideración la experiencia internacional que establece sanciones económicas cuantiosas con el fin de disuadir al obligado la posibilidad de infracción. Igualmente, se deben considerar sanciones no pecuniarias, que contemplen entre otros escenarios, limitantes para el acceso de licencias, permisos, contratos con el Estado, entre otros.

Asimismo, es importante mencionar la necesidad de fortalecer las capacidades y recursos que tiene la DIAN para hacer seguimiento al cumplimiento del reporte, e imposición de sanciones en caso de incumplimiento total o parcial.

En relación con lo anterior, la Dirección de Gestión de Fiscalización de la DIAN, tiene como función supervisar y controlar las acciones de prevención, investigación, penalización, determinación, aplicación y liquidación de los tributos nacionales, los derechos de aduana y comercio exterior [...], así como la aplicación de las sanciones, multas y demás emolumentos por infracciones a los mismos. (Decreto 4048 de 2008) En ese sentido, esa dependencia, y en particular la Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria tiene a cargo la verificación de la información reportada, y consecuentemente la apertura de investigaciones, acciones de control y sanciones en cada caso correspondiente. Es primordial que la entidad cuente con las capacidades y recursos suficientes para adelantar esta función.

3.3. Acceso al RUB

El Artículo 13 de la Ley 2195 de 2022 establece las entidades que tienen acceso al RUB, las cuales tienen roles relacionados con inspección y control:

1. Contraloría General de la República (CGR).
2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN),
3. Fiscalía General de la Nación (FGN).
4. Superintendencia de Sociedades de Colombia (SuperSociedades).
5. Superintendencia Financiera de Colombia (SuperFinanciera).
6. Procuraduría General de la Nación (PGN).

7. Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

La mencionada ley establece que el acceso a las señaladas entidades se da en razón del cumplimiento de sus funciones legales y constitucionales de inspección, vigilancia y control, o de 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.

Respecto al acceso, se identifican tres retos:

- i) **Acceso efectivo y oportuno al RUB por parte de las siete entidades con funciones de inspección, control y vigilancia, que incluyan protocolos de acceso seguro, uso adecuado y protección de datos de la información**

La Resolución 000164 de 2021 de la DIAN, señala en su artículo 22 relativo a la confidencialidad de la información, que “las entidades que sean autorizadas mediante ley, podrían tener acceso a la información contenida en el RUB, previa celebración de un convenio interadministrativo, y exclusivamente para el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales [...]”.

A la fecha, la DIAN ha suscrito cuatro convenios, y uno está en proceso.

TABLA 4 CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS PARA EL ACCESO AL RUB

Entidad	Estado del convenio con DIAN a 21 de noviembre de 2024
UIAF	Convenio firmado
CGR	Convenio firmado
FGN	Convenio firmado
PGN	Sin convenio
SuperSociedades	Convenio firmado
SuperFinanciera	Convenio firmado



Estos convenios tienen el fin de facilitar el intercambio de información entre ambas entidades y definir estrategias para prevenir y detectar el fraude y la corrupción. No obstante, se desconocen los términos específicos relativos al acceso de información de cada entidad al RUB, pues son discrecionales para cada una de ellas.

Es prioritario garantizar el acceso efectivo a la información del RUB por parte de las entidades señaladas por la ley, para contribuir al cumplimiento de sus funciones misionales y, asimismo, para mejorar la colaboración entre las entidades fiscalizadoras para prevenir y combatir eficazmente la corrupción.

Por lo anterior, es importante que las entidades mencionadas acuerden con claridad los términos de acceso a la información, que en principio, estarían contemplados en cada uno de los convenios interadministrativos ya firmados. Entre ellos, se destaca la importancia de: delimitar e implementar protocolos de seguridad, uso adecuado y protección de datos de la información del RUB; definición de la (s)dependencia(s) de cada entidad que tiene(n) acceso a la información; adelantar ejercicios de capacitación y articulación para garantizar un uso efectivo y seguro de la misma.

Se sugiere incorporar mecanismos de intercambio de información relevante por medio del uso de las tecnologías, que permitan fortalecer las capacidades de investigación y sanción por parte de las entidades competentes.

ii) Ampliación de acceso a otras entidades públicas

De acuerdo con los lineamientos de la Recomendación 24 de GAFI, las autoridades competentes, en particular las autoridades de procuración de justicia y las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), deben tener todas las facultades necesarias para obtener a tiempo el acceso a la información básica de beneficiario final. (Grupo de Acción Financiera (GAFI), 2023, pág. 42)

No obstante, cada país está en libertad de definir las agencias públicas que tengan acceso a la información. En esa línea, se sugiere revisar la posibilidad de ampliar el acceso a la información a otras entidades que pueden beneficiarse, tales como:

TABLA 5 ENTIDADES QUE PODRÍAN BENEFICIARSE DEL ACCESO AL RUB

Entidad	Potencial beneficio
Ministerio de Minas y Energía	Verificación de información reportada por empresas del sector minero-energético y otros recursos naturales, para prevenir, investigar y sancionar delitos contra el medio ambiente y otros recursos naturales
Ministerio de Ambiente	



Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN) de la Policía Nacional	Facilitar la investigación, recuperación de productos de origen ilícito
Colombia Compra Eficiente	Dar a conocer información de los beneficiarios finales de quienes quieren contratar con el Estado de forma pública.

iii) Acceso público al registro

Al respecto, GAFI indica que los países podrían considerar la posibilidad de facilitar el acceso público a la información del beneficiario final, dado que esto puede permitir a la sociedad civil usar la información con fines de control y veeduría ciudadana. Esto puede ayudar a garantizar que la información sea precisa, adecuada y actualizada, y permitir la detección de crímenes financieros asociados a personas jurídicas. No obstante, el organismo también señala la importancia de la armonización de estos registros con medidas para la protección de datos, privacidad, seguridad y confidencialidad. Para abordar estos riesgos, propone limitar la información que se publique del beneficiario final, o permitir el acceso a la misma a través de una petición judicial en procesos donde amerite y se justifique conocerla (legítimo interés).

La legislación colombiana aún no contempla la posibilidad de abrir el RUB. Sin embargo, desde diferentes perspectivas se propende por buscar caminos que posibiliten al menos, la apertura parcial del registro para casos de contratación pública.

La adopción de un enfoque intermedio, que permita acceso a la información básica por ejemplo, limitando datos sensibles (dirección de residencia, por ejemplo) de los beneficiarios finales, presenta varias oportunidades en materia de transparencia y lucha contra la corrupción:

- Facilita el proceso de debida diligencia de los obligados (como empresas), para que puedan fortalecer sus controles, reportar discrepancias, y mejora la precisión de la información de los beneficiarios finales, contribuyendo a la promoción de la integridad en los negocios.
- El acceso por parte de organizaciones de la sociedad civil, periodistas e investigadores, contribuye al uso de la información del RUB para detectar, prevenir y sancionar irregularidades, en un contexto de capacidades y recursos limitados de parte de las entidades estatales. También, promueve la rendición de cuentas de la gestión de las entidades de inspección, control y vigilancia.

competentes

3.4. Validación y verificación de la información reportada



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY



La eficacia del RUB como herramienta en la lucha contra delitos financieros como la corrupción, lavado de activos, financiación del terrorismo, entre otros, está determinada parcialmente por dos factores: la calidad de la información y su uso de la misma para combatir estos delitos.

De acuerdo con la Recomendación 24 de GAFI, la verificación es una combinación de comprobaciones y otros procesos que un país debe adoptar en las diversas etapas con el objetivo de que se garantice la precisión de la información sobre el beneficiario final y se proporcione un grado de coherencia de la misma entre las distintas fuentes. (Grupo de Acción Financiera (GAFI), 2023, pág. 25).

En Colombia, la información de beneficiarios finales está centralizada en el RUB. Adicionalmente, las entidades públicas, personas jurídicas y ESPJ deben adoptar el principio de debida diligencia en la identificación de sus propios beneficiarios finales (a excepción de entidades públicas) como la de sus contrapartes, por lo que deben gestionar y conservar información en la materia. En esa medida, se sugiere adoptar mecanismos de verificación acordes con este enfoque múltiple, en distintos momentos del proceso: en el momento del registro, y posterior al mismo.

En el momento del registro se debe garantizar la conformidad, veracidad y coherencia de los datos. En esa línea, al reportar la fecha de inicio de la condición de beneficiario final, la plataforma rechace automáticamente fechas inadmisibles como el 31 de febrero, por ejemplo. También se recomienda implementar mecanismos de verificación cruzada de datos. Por ejemplo, que sea posible cruzar los documentos de identificación de los beneficiarios finales con la información disponible en la Registraduría Nacional del Estado Civil para evitar errores de digitación, suplantación de identidad o personas fallecidas siendo reportadas.

Asimismo, se sugiere incorporar mecanismos de validación apoyados en tecnologías de la información. Por ejemplo, habilitar una función que permita la geolocalización para corroborar la información de residencia reportada del beneficiario final, y detectar discrepancias entre la información reportada y la ubicación real. Adicionalmente, la incorporación de la tecnología blockchain en el registro del RUB permitiría la trazabilidad e historial de cambios en los beneficiarios finales, lo cual redundaría en la confiabilidad de la información que reposa en el Registro. Por último, la Inteligencia Artificial (IA) puede contribuir al uso y análisis de la información reportada y que se constituye grandes Volúmenes de Datos, al detectar patrones, verificar identidades de los beneficiarios finales a la luz de otras bases de datos oficiales, entre otros.

Posterior al registro, la institucionalidad puede adoptar mecanismos de verificación adicionales, tales como el análisis de muestras de datos, priorización de sectores con mayor riesgo de actividades delictivas, entre otras estrategias, que permitan llevar a cabo investigaciones profundas y focalizadas, basadas en la evaluación de riesgos del país.



Estos mecanismos de verificación, monitoreo, y administración de la información son una oportunidad para garantizar que los datos de los beneficiarios sean de alta calidad, es decir que sean datos exactos y completos en un momento determinado. Adicionalmente, se realiza una verificación en sectores de alto riesgo de lavado de activos y/o corrupción, como el sector inmobiliario o la comercialización de bienes de lujo por parte de personas jurídicas.

Al respecto, Open Ownership destaca el ejemplo de Ucrania, que ha generado un sistema de avisos de alerta automáticos, basándose en estrategias conocidas que se usan para fines ilícitos, como por ejemplo, reportar un trabajador de fábrica como beneficiario final: “El sistema activa automáticamente una señal de alerta para los investigadores cuando alguien figure en la lista de beneficiarios finales de una empresa rentable, mientras que los datos fiscales muestren que esa persona gana un salario considerablemente inferior al que podría esperarse del propietario de una empresa lucrativa”. (Open Ownership, 2020)

3.5. Uso e intercambio de la información del RUB

Respecto del uso de la información reportada, se han identificado cinco retos:

- i) **La definición de mecanismos que velen por el uso adecuado de la información del RUB y la garantía de protección de datos de parte de las entidades que tienen acceso al registro.**

Esto plantea como oportunidad el afianzamiento de la confianza sobre la gestión y uso de la información contenida en el registro, exclusivamente para los fines definidos, con el universo de obligados. Esto, toda vez que aún persiste la percepción que la información de beneficiarios finales es registrada para fines tributarios únicamente.

- ii) **La incorporación de mecanismos que permitan la interoperabilidad del RUB con bases de datos gubernamentales, que permita no solo aumentar la calidad, veracidad y oportunidades de los datos, sino armonizar distintas fuentes de información oficial que pueda ser objeto de uso en procesos de supervisión, investigación y sanción.**

El EITI en Colombia desarrolló una herramienta¹⁵ junto con el Directorio Legislativo para identificar los riesgos de corrupción vinculados a las personas expuestas políticamente (PEP). El sistema coteja los datos sobre los beneficiarios finales de las empresas extractivas con las divulgaciones financieras a fin de generar señales de alerta (p. ej. potenciales conflictos de interés en otorgamiento de licencias y las contrataciones). (EITI Colombia, 2022)

En esa misma línea, se resalta la necesidad de conectar el RUB con el Registro Único Empresarial y Social (RUES) (que integró el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes), el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) en sus versiones I y II (y futuras), el Registro Civil, entre otros.

¹⁵ Para mayor información consulte <https://peps.directoriolegislativo.org/es>



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY



- iii) **La definición e implementación de parámetros mínimos de intercambio de información útil con otros países, que podría potencializar investigaciones transnacionales de casos de corrupción, lavado de activos, y eventualmente la recuperación de activos.**

De acuerdo con GAFI, una cooperación internacional eficaz requiere el acceso, mediante la plena cooperación de las autoridades jurisdiccionales, a información precisa sobre los beneficiarios finales en el contexto de una investigación internacional de LA/FT. Para ello, la Recomendación 24 contiene requisitos específicos para proporcionar cooperación en la identificación del beneficiario final, entre los cuales se señala **facilitar el acceso de las autoridades competentes extranjeras a la información básica en poder de los registros de empresas (por ejemplo, disponiendo de un mecanismo eficaz a través del cual las autoridades extranjeras pueden solicitar información)** (Grupo de Acción Financiera (GAFI), 2023)

En el caso de Colombia, la información sobre beneficiarios finales se encuentra a disposición de las autoridades extranjeras competentes previa solicitud a la Oficina de Tributación Internacional de la DIAN¹⁶. Al respecto, la autoridad fiscal y tributaria de Colombia ha identificado como principal desafío en materia de acceso a información de beneficiarios finales en Colombia de parte de las autoridades competentes extranjeras, la existencia de un instrumento legal vigente con la República de Colombia que permita el intercambio internacional de información. (DIAN, 2022)

- iv) **Ampliación del acceso de información del RUB a entidades públicas, para verificar los beneficiarios finales de personas jurídicas y ESPJ que tengan interés en contratar con el Estado.**

La incorporación de la información sobre la titularidad real en los procesos de contratación pública y los procesos de inversión pública permite aumentar la transparencia, y garantizar un gasto justo, equitativo, transparente, competitivo y rentable. La información sobre beneficiarios finales de postulantes y beneficiarios de procesos de contratación pública permite evidenciar posibles casos de conflictos de interés, así como, tráfico de influencias y fraude, entre otros.

Adicionalmente, el análisis y registro de beneficiarios finales también mejora la prestación de los servicios prestados por las empresas que son contratadas por el Estado y garantiza la elegibilidad con datos reales, esto ya que al tener la información verificada se tiene más certeza de que las empresas seleccionadas son las más idóneas para desarrollar o prestar el servicio de forma eficiente. (Open Ownership, 2021)

¹⁶ El intercambio de información fiscal en Colombia se rige bajo los términos de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, y el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el intercambio de información tributaria. Ambos están disponibles para su consulta en el enlace <https://www.dian.gov.co/Paginas/Intercambio-Internacional-de-Informacion.aspx>



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY



En la última revisión de la Recomendación 24, GAFI estableció que los países deben garantizar que las autoridades públicas tengan acceso oportuno a la información sobre la titularidad real de las personas jurídicas en el marco de la contratación pública (Grupo de Acción Financiera (GAFI), 2023, pág. 42).

En Colombia se han desarrollado tímidamente normativas que aborden la identificación de los beneficiarios reales en la contratación pública como herramienta anticorrupción.

En principio, la ley 1121 de 2006, en su artículo 27 dispuso que el Estado colombiano y las Entidades Territoriales en cualquier proceso de contratación deberán identificar plenamente a las personas naturales y a las personas jurídicas que suscriban el contrato, así como el origen de sus recursos; lo anterior con el fin de prevenir actividades delictivas. No obstante, no se refiere explícitamente a la identificación de los titulares reales de potenciales beneficiarios de contratos con el Estado.

No obstante, en 2019 la Circular Conjunta 100-008-2020 formuló recomendaciones de transparencia necesarias para la ejecución de recursos de contratación en el marco del Estado de emergencia derivado del Covid-19, entre las cuales se hacía un llamado a los ordenadores de gasto a identificar los beneficiarios finales de los potenciales contratistas, y a tomar medidas razonables para verificar la identidad de los mismos.

El más reciente desarrollo normativo vino con la Ley 2195 de 2022, en la que define el principio de debida diligencia (Art. 12), y obliga a entidades del Estado [...] a llevar a cabo medidas de debida diligencia que permitan entre otras finalidades identificar los beneficiarios finales, de acuerdo a los criterios establecidos por la ley.

Para dar cumplimiento con los estándares establecidos por GAFI, es necesario que el Estado colombiano de cumplimiento a lo establecido en el Artículo 21 sobre debida diligencia, y que se aclaren los mecanismos por los cuales las entidades estatales, en cumplimiento de este mandato, puedan verificar efectivamente la identidad de los beneficiarios finales de los postulantes en procesos de contratación pública.

v) **Definición de canales de comunicación efectivos entre dependencias de la misma entidad y entre entidades**

Se ha identificado que dependencias que están involucradas dentro del RUB dentro de la misma entidad no tienen una comunicación efectiva aumentando las posibilidades de problemas como el doble registro de la información y/o el registro de formas diferentes. Este reto también existe entre las distintas entidades encargadas del RUB.



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY



La definición de canales de comunicación efectivos garantiza la cooperación para que el registro de los beneficiarios finales se realice de forma eficiente y, así facilitar la centralización de la información.

Bibliografía

- DIAN. (Noviembre de 2022). CUESTIONARIO SOBRE LA INFORMACIÓN RELATIVA A LOS BENEFICIARIOS FINALES. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/20-22-November-7-11/Colombia_Responses_to_Questionnaire_on_BOT_Regimes_SP.pdf
- DIAN. (8 de septiembre de 2023). *Comunicado de Prensa No. 057*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/NG-Comunicado-de-Prensa-057-2023.aspx>
- EITI Colombia. (2022). *Cómo se está utilizando el EITI para combatir la corrupción*. Obtenido de <https://eiti.org/es/blog-post/como-se-esta-utilizando-el-eiti-para-combatir-la-corrupcion>
- Función Pública. (2020). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=153986>
- GAFILAT. (2018). *Informe de Evaluación Mutua de Cuarta Ronda de República de Colombia*. Obtenido de <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/colombia/evaluaciones-mutuas-4/3286-informe-de-evaluacion-mutua-de-colombia/file>
- GAFILAT. (2023). *Séptimo Informe de Seguimiento Intensificado y Segundo informe Recalificación de Cumplimiento Técnico de Colombia*. Obtenido de <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4504-segundo-informe-de-recalificacion-de-colombia-dic22/file>
- Global Financial Integrity. (2021). *Recomendaciones para la consolidación de un enfoque de beneficiarios finales*. Obtenido de <https://34n8bd.p3cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2021/05/Recomendaciones-proyecto-de-ley-anticorrupcio%CC%81n-2021-1.pdf?time=1704465149>
- Global Financial Integrity. (2022). *Análisis de la resolución que reglamenta la creación y funcionamiento del RUB en Colombia*. Obtenido de <https://34n8bd.p3cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2022/02/Legal-review-BO-bill-spanish.pdf?time=1704465149>
- Grupo de Acción Financiera (GAFI). (2023). *Guía sobre el beneficiario final de las personas jurídicas*. París. Obtenido de Grupo de Acción Financiera (GAFI)
- Open Ownership. (2020). *Verificación de los datos sobre beneficiarios finales*. Obtenido de <https://oo.cdn.ngo/media/documents/oo-informes-de-politicas-verificacion-de-los-datos-sobre-beneficiarios-finales-2020-06.pdf>
- Open Ownership. (2021). *Beneficial ownership data in procurement*. Obtenido de <https://openownershiporgprod-1b54.kxcdn.com/media/documents/oo-briefing-bo-data-in-procurement-2021-03.pdf>



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY



Transparencia por Colombia. (2023). *Guía de identificación y reportes de beneficiarios finales para empresas y estructuras sin personería jurídica*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/guia-identificacion-reportes-beneficiarios-finales-empresas/>

Transparency International. (2023). *UNCAC CoSP10: Promote corporate transparency to help curb illicit financial flows from Africa*. Obtenido de <https://www.transparency.org/en/press/uncac-cosp10-promote-beneficial-ownership-transparency-illicit-financial-flows-africa>



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY

