



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

MAGISTRADO PONENTE: Andrés Medina Pineda

Aprobado por la Sala en sesión de hoy
Pereira, 03 de marzo de 2026

RECURSO DE INSISTENCIA	
Asunto:	Sentencia de única instancia
Radicación:	66001-23-33-000-2026-00040-00
Recurrente:	ROGER ARMANDO PEÑA en condición de Accionista de la empresa Accedo Colombia S.A.S representado por Edgar Augusto Arana Montoya.
Recurrido:	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN

Tema: *Reserva de ley / Información sobre el trámite de devoluciones tributarias gestionadas por una sociedad de la cual se es socio / Se estima bien denegada la información*

I. EL ASUNTO POR DECIDIR

Sin que se evidencien causales de nulidad que la invaliden, se procede a proferir decisión de única instancia.

II. ANTECEDENTES.

2.1 La petición¹:

Mediante escrito de fecha 16 de enero de 2026, el señor **Roger Armando Peña**, realizó una petición dirigida al **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN**, solicitando información relacionada con las devoluciones de saldos a favor reconocidas a la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S. se fundamentó en los siguientes términos:

« **EDGAR AUGUSTO ARANA MONTOYA**, identificado con la C.C. 19.386.561 de la ciudad de Pereira, portador de la tarjeta profesional No. 46.252 del C.S. de la Judicatura, actuando en condición de Apoderado de **ROGER ARMANDO PEÑA**, identificado con PAS No. 506005051, en mi condición de Accionista de la empresa **ACCEDO COLOMBIA S.A.S**, identificada con NIT No. 900.816.822-5, por medio del presente escrito, me dirijo a su despacho a efecto de formular **DERECHO DE PETICIÓN DE INTERÉS PARTICULAR** consagrado en el art 23 de la Constitución Política, desarrollado a través de la Ley 1755 de 2015 incorporada en el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de

¹ Páginas 23-28 del archivo 001 del expediente digital.

lo Contencioso Administrativo, tal como expreso detalladamente a continuación:

I. SITUACIÓN FÁCTICA

1. El señor ROGER ARMANDO PEÑA, identificado con pasaporte No. 506005051, ostenta la calidad de accionista de la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT No. 900.816.822-5, calidad que se acredita con el correspondiente certificado societario que se anexa.

El suscrito revisor fiscal, **GLORIA STELLA FLOREZ QUINTERO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.913.637 y con tarjeta profesional No. 32800-T de la Junta Central de Contadores

CERTIFICA:

Que el señor ROGER ARMANDO PEÑA identificado con PAS 506005051 es accionista de **ACCEDO COLOMBIA S.A.S.** identificada con NIT, No. 900.816.822- 5, una vez verificado el libro oficial de registro de accionistas, inscrito en el registro mercantil, de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas en Colombia, presenta la siguiente composición accionaria:

TIPO DE IDENT.	NUMERO DE IDENTIFICACION	ACCIONISTA	NO. DE ACCIONES	VALOR	PORCENTAJE DE PARTICIPACION
PAS	506005051	ROGER ARMANDO PEÑA	129	129.000.000	3,09%

La presente certificación, se expide en Pereira a los 8 días del mes de octubre de 2024.


GLORIA STELLA FLOREZ QUINTERO
Cédula 41.913.637 T.P. 32800-T
Revisor fiscal

OFICINA: Calle 24 No 7 – 29 Oficina 515 Edificio Centro comercial el lago
Celular: 3148655347 - Teléfono 6063332963
Pereira - Risaralda

2. En virtud de dicha condición de accionista, el peticionario cuenta con interés legítimo, directo y actual para solicitar información relacionada con actuaciones administrativas adelantadas por la DIAN que inciden en la situación patrimonial de la sociedad de la cual forma parte.

3. Esta parte ha tenido conocimiento de que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN reconoció y tramitó devoluciones de saldos a favor a nombre de la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S., en vigencias fiscales anteriores.

4. No obstante lo anterior, el accionista no cuenta con información clara, completa ni verificable respecto de la totalidad de los valores reconocidos, los actos administrativos que autorizaron dichas devoluciones ni el destino final de los recursos devueltos.

5. En particular, se desconoce si, una vez reconocidas las devoluciones de saldos a favor, existieron solicitudes de consignación formuladas por el representante legal principal o suplente, o por apoderado de la sociedad, indicando cuentas bancarias específicas o beneficiarios distintos a la propia sociedad.

6. Por lo anterior, resulta necesario ejercer el presente derecho de petición de interés particular, con el fin de obtener información cierta, completa y verificable sobre las devoluciones de saldos a favor reconocidas a ACCEDO COLOMBIA S.A.S. y las actuaciones administrativas relacionadas con las mismas.

II. PETITUM

1. CERTIFICAR la totalidad de las devoluciones de saldos a favor reconocidas a favor de la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT No. 900.816.822-5, indicando para cada una:

- Vigencia fiscal.
- Impuesto objeto de devolución.
- Valor reconocido.
- Fecha de reconocimiento y/o pago.

2. REMITIR copia íntegra y legible y en PDF de todos los actos administrativos, resoluciones o decisiones mediante los cuales la DIAN reconoció, aprobó o tramitó devoluciones de saldos a favor a nombre de la referida sociedad.

3. CERTIFICAR si, una vez reconocidas las devoluciones, existieron solicitudes presentadas por el representante legal principal o suplente, o por apoderado de ACCEDO COLOMBIA S.A.S., mediante las cuales se hubiera solicitado:

- La consignación de los valores objeto de devolución en una cuenta bancaria específica.
- La consignación de dichos valores a favor de un tercero.

4. En caso afirmativo, REMITIR copia íntegra de la(s) solicitud(es) referida(s) en el numeral anterior, junto con todos sus anexos.

5. REMITIR los soportes de pago, comprobantes de consignación o transferencias efectuadas por la DIAN en cumplimiento de las devoluciones de saldos a favor reconocidas a ACCEDO COLOMBIA S.A.S., indicando claramente:

- Fecha de pago.
- Entidad financiera.
- Número de cuenta.
- Titular o beneficiario final de los recursos.

6. CERTIFICAR si los valores devueltos por concepto de saldos a favor fueron consignados en cuentas bancarias:

- De titularidad de ACCEDO COLOMBIA S.A.S., o
 - De titularidad de personas naturales o jurídicas distintas a la sociedad.
- (...)»

2.2. La respuesta²:

A través de Oficio N° 1 16 272 556 0165 con fecha 02 de febrero de 2026, el Jefe Grupo Interno de Trabajo de Devoluciones División Recaudo y Cobranzas de la DIAN dio respuesta a la petición presentada por el señor EDGAR AUGUSTO ARANA MONTOYA, en su calidad de apoderado del petente, manifestando lo siguiente:

« **Señor(a)(es):**

EDGAR AUGUSTO ARANA MONTOYA

N/R

Pereira

abogadosarana@gmail.com

Ref: Respuesta final Solicitud No. Asunto 2026DP000014630

Cordial saludo.

Gracias por contactarnos, para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN es muy importante recibir su solicitud, la cual ayudará a fortalecer nuestro servicio.

Damos respuesta a la presente solicitud de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Nacional y de la Ley 1755 de 2015 que nos confiere facultades para absolver Peticiones, Quejas, Solicitudes y Reclamos y en especial conforme al Subnumeral 2.20.3 del Art.2 de la Resolución 69 de 2021 para controlar la recepción y gestión de las solicitudes de devolución y/o compensación de los saldos a favor, pagos en exceso, pagos de lo no debido de acuerdo con los procedimientos establecidos y normativa vigente.

² Páginas 33-34 ídem.

Le informamos que la información solicitada sobre las solicitudes de devolución y/o compensación y los pagos que involucren a la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT No. 900.816.822-5, se encuentra sometida a reserva y por lo tanto no puede ser proporcionada.

La información tributaria respecto de la determinación oficial del impuesto se encuentra sujeta a la reserva en los términos señalados en el artículo 583 del E.T. (en cuanto a su contenido y excepciones), esta reserva se extiende a los expedientes en los procesos de determinación oficial (Artículo 693 del E.T.), como es el caso de los expedientes de devoluciones de la DIAN.

Asimismo, información solicitada por el peticionario se encuentra protegida, por su conexidad con el derecho a la intimidad financiera de sus titulares. En consecuencia, toda la información suministrada por los contribuyentes, tanto en las declaraciones como en los registros tributarios, goza de especial protección constitucional y legal. Ello obliga a la administración a garantizar su reserva, salvo en los casos en que las normas autoricen expresamente su entrega o intercambio.

En este sentido, resulta pertinente citar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, sustituida por la Ley 1755 de 2015, que establece:

“ARTÍCULO 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

(...)

3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.

(...)

PARÁGRAFO. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.

En consecuencia, la información solicitada sólo podrá ser proporcionada a petición expresa del contribuyente, presentada por su representante legal debidamente acreditado o mediante orden judicial firme. En ningún caso la representación legal podrá delegarse en un asociado ni en un tercero ajeno a la sociedad; la entrega de información estará condicionada a la presentación de la documentación que acredite la representación o la orden judicial y al cumplimiento de las normas aplicables de protección de datos y sigilo fiscal.

De otra parte, con el propósito de conocer su valiosa opinión sobre nuestro Servicio Informático Electrónico para la gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias, lo invitamos a diligenciar la encuesta del nivel de satisfacción, la cual encontrará en la ruta virtual [www.dian.gov.co /barra horizontal superior/Servicio al Ciudadano/ PQSR y Denuncias / Encuesta de Satisfacción del Servicio PQSR y Denuncias](http://www.dian.gov.co/barra_horizontal_superior/Servicio_al_Ciudadano/PQSR_y_Denuncias/Encuesta_de_Satisfacci%C3%B3n_del_Servicio_PQSR_y_Denuncias). O ingresando directamente al enlace: <http://www.dian.gov.co/DIAN/Encuesta.nsf/EncuestaPQSR?OpenForm>

Agradecemos sus aportes que son muy importantes para la implementación de mejoras en el servicio.

(...))»

2.3. El recurso³.

³ Páginas 8 y siguientes del archivo 001 del expediente digital.

Con escrito dirigido al DIAN, el señor **EDGAR AUGUSTO ARANA MONTOYA** en condición de apoderado de **ROGER ARMANDO PEÑA** presentó recurso de insistencia bajo los siguientes argumentos:

« II. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD FRENTE A LA RESPUESTA DE RESERVA EMITIDA POR LA DIAN

La respuesta emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN frente al derecho de petición radicado bajo el numero 2026DP000014630 resulta jurídicamente insuficiente, genérica, restrictiva y desproporcionada, por cuanto se limita a invocar de manera abstracta diversas normas sobre reserva legal, sin realizar un análisis concreto, individualizado y debidamente motivado respecto de la información solicitada.

En efecto, la entidad se limita a citar los artículos 583 y 693 del Estatuto Tributario y el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, sin explicar de que manera específica los documentos, certificaciones, actos administrativos y soportes requeridos se encuentran comprendidos dentro de dichas hipo tesis legales de reserva. La simple transcripción normativa no satisface el deber constitucional y legal de motivación de las decisiones administrativas.

Adicionalmente, la DIAN declara reservada, de forma absoluta e indiscriminada, la totalidad de la información solicitada, sin identificar cuales documentos concretos se encuentran protegidos ni delimitar el alcance material de la supuesta reserva, desconociendo que esta debe aplicarse de manera excepcional, restrictiva y puntual, y no de forma generalizada.

La entidad omite diferenciar entre información tributaria sensible y documentos administrativos relacionados con devoluciones, pagos, resoluciones y certificaciones, los cuales, por su naturaleza, no comprometen necesariamente derechos a la intimidad ni datos personales protegidos, y pueden ser suministrados mediante mecanismos de supresión de datos sensibles.

Del mismo modo, es pertinente traer a colación la providencia T-482 del 2024 por medio de la cual la Corte Constitucional determina el derecho a acceder a la información aplicando la buena fe ante conflicto de normas o falta de regulación:

El artículo 20 de la Constitución señala que “se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”.

*84. En la Sentencia C-274 de 2013, la Corte Constitucional acogió el alcance y contenido del derecho a acceder a la información pública, a partir del “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información” elaborado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹. Según dicho informe, (i) el derecho de acceso a la información se rige por los principios de máxima divulgación; **(ii) que el acceso a la información es la regla** y el secreto la excepción; (iii) se indica que la carga probatoria para establecer limitaciones al derecho de acceso a la información es del Estado; **(iv) que prevalece el derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación; y, (v) en todo caso, debe aplicarse el principio de buena fe².***

85. De otro lado, al desarrollar el derecho a la libertad de expresión y la libertad de información, la jurisprudencia constitucional ha determinado como sus elementos normativos: (i) la libertad de buscar o investigar información sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole, junto con la libertad de informar y la de recibir información; (ii) la libertad de informar, que cobija tanto la información sobre hechos como información sobre ideas y opiniones de todo tipo, a través de cualquier medio de expresión; y (iii) la libertad y el derecho a recibir información veraz e imparcial sobre hechos, así como sobre ideas y opiniones de toda índole, por cualquier medio de expresión³. (negrilla fuera de texto)

Así mismo, la respuesta desconoce la condición del solicitante como de un accionista de la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S., así como su interés directo, legítimo y actual en conocer actuaciones administrativas que afectan el patrimonio social, tratándolo como si se tratara de un tercero ajeno a la relación jurídica existente.

La interpretación adoptada por la DIAN, según la cual, únicamente el representante legal puede acceder a la información solicitada, resulta restrictiva e infundada, en tanto desconoce los derechos societarios de inspección, el ejercicio del derecho de petición por intermedio de apoderado y el interés legítimo del socio debidamente acreditado.

De igual forma, la entidad omitió analizar la posibilidad de suministrar la información de manera parcial, condicionada o depurada, absteniéndose de evaluar alternativas menos restrictivas, como la entrega de certificaciones generales o la supresión de datos sensibles, optando por una negativa absoluta que resulta desproporcionada y contraria al principio de mínima restricción de los derechos fundamentales.

La actuación impugnada desconoce el principio de máxima divulgación y transparencia que rige el acceso a la información pública, invirtiendo indebidamente la presunción de publicidad y trasladando injustificadamente al ciudadano la carga de demostrar la procedencia del acceso, y que además como socio se demostró la legitimidad al anexar el certificado societario.

Como consecuencia de lo anterior, la negativa injustificada de la entidad vulnera el derecho fundamental de petición, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, al impedir el acceso a información esencial para la defensa de los intereses del representado y del socio, y para la adecuada preparación, recolección y estructuración de las pruebas necesarias en las acciones judiciales, administrativas y disciplinarias correspondientes.

Lo anterior se solicita, además, con el fin de recolectar la información y documentación relacionada con la gestión y administración de la sociedad en la cual el señor ROGER ARMANDO PEN A ha invertido su patrimonio en calidad de accionista, a efectos de verificar la legalidad, transparencia y corrección de las actuaciones adelantadas por los administradores y representantes de la empresa ACCEDO COLOMBIA SAS, y de contar con los elementos probatorios necesarios para el ejercicio de las acciones judiciales a que haya lugar.

Asimismo, resulta relevante precisar que la información solicitada en ningún momento corresponde a declaraciones tributarias, bases gravables, ingresos personales, deducciones, ni a datos propios de la determinación privada del impuesto, sino exclusivamente a actuaciones administrativas adelantadas por la DIAN en el trámite de devoluciones de saldos a favor de la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S., tales como actos administrativos-resoluciones, certificaciones, soportes de pago y destino de los recursos, todo lo anterior, surgido de un trámite administrativo denominado proceso de devolución de saldos a favor.

En consecuencia, la aplicación automática del régimen de reserva tributaria a este tipo de información resulta improcedente, por cuanto se trata de documentos derivados del ejercicio de la función pública y del manejo de recursos, respecto de los cuales prima el principio de publicidad y transparencia.

En este sentido se ha manifestado el Consejo de Estado en Sentencia 00064 de 2018, C.P. Gabriel Valbuena Hernández:

(...)

Adicionalmente, el acceso a dicha información resulta indispensable para verificar la eventual existencia de desviaciones, inconsistencias o irregularidades en el destino de los recursos devueltos, y para ejercer un control legítimo sobre la administración del patrimonio social en el cual el señor ROGER ARMANDO PEN A tiene invertidos sus recursos como accionista.

Negar de manera absoluta dicha información impide detectar posibles afectaciones patrimoniales, limita el ejercicio del control

societario y favorece escenarios de opacidad administrativa, contrarios a los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad y moralidad pública.

Adicionalmente, a manera de ilustración, se pone de presente que, en el año 2024, el Dr. Roger Pen a en su condición de Socio presento un derecho de petición en contra de ACCEDO COLOMBIA SAS, donde la sociedad manifestó una presunta reserva legal, sobre la cual, en sede de tutela el AD QUEM para el caso fue el Juzgado 01 Civil del Circuito de Pereira bajo el radicado No. 66001-40-03-002-2024-01594-01, determino que para el caso el Roger Pen a en calidad de socio **NO** existe reserva alguna para acceder a la información de la empresa ACCEDO COLOMBIA SAS (se adjunta a las pruebas la providencia, pagina 10, inciso 5):

Sentencia de 2da. Instancia
Rad. 66001-40-03-002-2024-01594-01

pedido, sin que ello implique que tenga que accederse a las peticiones incoadas, es decir, que deba ser de forma positiva. El juez de tutela no tiene la facultad, para indicar la forma en que debe darse una respuesta.

De las pruebas que obran en el expediente y revisado el trámite desplegado por el juzgado de primera instancia, se denota que la sociedad accionada, aunque da respuesta al derecho de petición del 19 de septiembre de 2024; no se demuestra haber dado respuesta integral y de fondo, respecto de algunas solicitudes y entrega de documentos requeridos por la parte actora, situación que será analizada por este despacho en la revisión de cada uno de los puntos que manifiesta el accionante su inconformidad: "1.1, 1.2; 1.4; 1.5; 1.6; 1.7; 1.8; 2.1.2; 2.1.3; 2.1.6, 2.2.2; 2.2.3; 2.2.4; 2.2.5; 2.2.6; 2.2.7; 2.2.8; 2.2.9; 2.2.10; 2.2.11; 2.2.12; 2.2.13; 2.2.14; 2.2.15; 2.2.16; 2.2.17; 2.2.18; 2.2.19; 2.2.20; 2.2.21; y 2.2.22"

Se realizó el respectivo análisis de los puntos antes mencionados (Ver cuadro adjunto-Pdf. No.06 folio 09 al 24); y se tiene lo siguiente:

Conclusión del Juzgado:

Considera el Juzgado que, a la luz de lo dicho por la amplia jurisprudencia relacionada con el derecho de petición, aunque se responde la pregunta, no se hace de forma clara, precisa y de fondo teniendo en cuenta que en la misma la accionada requiere la entrega de documentos frente a su solicitud; ahora bien aunque se esbozan normas donde se explica la mentada reserva legal para su entrega debe tenerse en cuenta que el señor Roger Peña es un accionista en la sociedad accionada, como fue certificado por la Revisora Fiscal y aceptado por la misma accionada¹⁰, lo que le permite acceso a la documentación requerida.

Para el despacho, no se evidencia como lo indicó el a-quo una reserva legal en la entrega de los documentos solicitados, según lo indicado atrás, lo que, constituye una violación al derecho de petición, por lo cual se tutelaré este derecho fundamental frente a este cuestionamiento; y es que el accionante está solicitando a la sociedad Accedo Colombia S.A.S, documentos a los tiene acceso por su condición de socio; por lo cual las respuestas dadas frente a dichas entregas resultas evasivas, cuando dentro de las peticiones lo reconoce como socio, lo que lo hace sujeto de derechos en cuanto al conocimiento de libros, estados financieros, detalles de saldos entre otros, no entendiéndose la negativa de dicha entrega cuando no existe impedimento para ello. Lo que permite ejercer además su derecho de inspección.

Por todo lo anterior, la respuesta emitida por la DIAN no cumple con los estándares constitucionales y legales de motivación, proporcionalidad, razonabilidad y transparencia, razón por la cual resulta improcedente la reserva invocada y procedente el presente recurso de insistencia.

III. PETITUM

Con fundamento en los hechos expuestos, en los argumentos jurídicos desarrollados y en lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, respetuosamente solicito a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN:

1. **ADMITIR el trámite el presente recurso de insistencia,** interpuesto contra la respuesta emitida dentro del derecho de petición radicado bajo el número 2026DP000014630.
2. **RECONSIDERAR** la respuesta al derecho de petición y, en consecuencia, **SUMINISTRAR** de manera clara, completa, íntegra y oportuna la información solicitada en el derecho de petición objeto de recurso.

3. **ENTREGAR la totalidad de los documentos, certificaciones, actos administrativos y soportes requeridos en el derecho de petición objeto de recurso.**

4. **Que, en caso de persistir en la negativa invocando reserva legal, se dé estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, remitiendo de manera inmediata el expediente completo a la autoridad judicial administrativa competente para que decida sobre la reserva invocada.**

5. **INFORMAR de manera expresa y oportuna al suscrito sobre la remisión del expediente, el despacho judicial competente y el estado del trámite correspondiente, en caso de mantenerse la negativa.**
(...)

2.4. El trámite surtido⁴.

A través correo electrónico remitido el 13 de febrero de 2026, por el Gestor II de la División Jurídica de la DIAN y dirigido a la Oficina de Reparto de esta ciudad, con asunto “Remisión recurso de insistencia”, solicita se radique el recurso presentado.

Mediante acta de reparto del 13 de febrero de 2026, fue asignado el presente asunto a este Tribunal con ponencia del magistrado Andrés Medina Pineda.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Problema jurídico: Corresponde a la sala determinar si, en el presente caso, hay lugar a acceder al recurso de insistencia presentado por el señor **EDGAR AUGUSTO ARANA MONTOYA** en condición de apoderado de **ROGER ARMANDO PEÑA** mediante el cual insiste que la Dirección de Impuestos y Aduanas está obligada a certificar la totalidad de las devoluciones de saldos a favor reconocidas a favor de la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S.; copia íntegra y legible y en PDF de todos los actos administrativos, resoluciones o decisiones mediante los cuales la DIAN reconoció , aprobó o tramitó devoluciones de saldos a favor a nombre de la referida sociedad; y certificar si, una vez reconocidas las devoluciones, existieron solicitudes presentadas por el representante legal principal o suplente, o por apoderado de ACCEDO COLOMBIA S.A.S., mediante las cuales se hubiera solicitado: • La consignación de los valores objeto de devolución en una cuenta bancaria específica. • La consignación de dichos valores a favor de un tercero.

3.2 Competencia.

El artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021 establece:

“ARTÍCULO 27. Modifíquese el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

⁴ Páginas 1 a 5 del archivo 001 del expediente digital.

(...)

5. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este código, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del orden nacional o departamental, o del Distrito Capital de Bogotá.

(...)

Así mismo, **el primer inciso del artículo 26** de la ley 1437 de 2011, tal como fue sustituido por la Ley 1755 de 2015, indica:

ARTÍCULO 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

(...)

Lo anterior, debe ser concordado con lo señalado en el artículo 27⁵ de la Ley 1712 del 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.”, siempre y cuando invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, que no es el caso.

No obstante, dicha norma, en su artículo 2º sí es aplicable al caso concreto y allí se establece:

ARTÍCULO 2. Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un

⁵ “**ARTÍCULO 27. RECURSOS DEL SOLICITANTE.** Cuando la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición, el cual deberá interponerse por escrito y sustentando en la diligencia de notificación, o dentro de los tres (3) días siguientes a ella.

Negado este recurso corresponderá al Tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales, decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo en un plazo no superior a tres (3) días. En caso de que el funcionario incumpla esta obligación el solicitante podrá hacer el respectivo envío de manera directa.

El juez administrativo decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.

2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

PARÁGRAFO. Será procedente la acción de tutela para aquellos casos no contemplados en el presente artículo, una vez agotado el recurso de reposición del Código Contencioso Administrativo.”

sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

En atención a las normas previamente transcritas y teniendo en cuenta que los documentos solicitados se encuentran en posesión y bajo la custodia de la DIAN, entidad del orden nacional, este Tribunal encuentra que es competente para proferir fallo definitivo de única instancia dentro del presente proceso.

3.3. Procedencia del recurso de insistencia

En relación con el asunto bajo examen, señala la Sala que son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 1437 de 2011 tal como fue sustituida por la ley 1755 de 2015⁶, así:

«Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

*Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, **requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos**, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.*

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación».

Respecto del recurso de insistencia, en el evento de ser denegado el derecho de petición que verse sobre información, examen u obtención de copia de documentos, por **invocar reserva**, tal como se señala el artículo 26, así:

ARTÍCULO 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. *Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.*

⁶ 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.

2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

PARÁGRAFO. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.” (Subraya fuera del Texto original)

Al estudiar la constitucionalidad del artículo 26 de la Ley 1437 de 2011, la Corte Constitucional en sentencia **C-951 del 4 de diciembre de 2014**, precisó en relación con la naturaleza del recurso de insistencia, lo siguiente:

«El artículo 26 establece el trámite a seguir cuando un documento o una información estén sometidos a reserva y la persona interesada insista en su petición de información o de documentos ante la autoridad que ha invocado tal reserva. El recurso de insistencia debe interponerse por escrito y sustentarse en la diligencia de notificación o dentro de los diez (10) días siguientes.

(...)

En cuanto a la idoneidad de este mecanismo, la Corte advierte que en la Sentencia T-466 de 2010, se pronunció en los siguientes términos:

“La jurisprudencia constitucional ha distinguido dos hipótesis de desconocimiento del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos que cuentan con dos mecanismos de defensa judicial diferentes. En efecto, la primera consiste en que la administración emita una respuesta negativa a la solicitud, aduciendo su carácter reservado e invocando las disposiciones constitucionales o legales pertinentes. En este evento, la Corte no ha dudado en afirmar que el recurso de insistencia es el mecanismo judicial de defensa procedente, en tanto aquel constituye un instrumento específico, breve y eficaz para determinar la validez de la restricción a los derechos fundamentales en cuestión. La segunda hipótesis consiste en la vulneración por falta de respuesta material o respuesta diversa al carácter reservado de la información. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la protección de tal derecho fundamental.”

En el mismo sentido, se pronunció esta Corporación en la Sentencia C-274 de 2013, con ocasión de la revisión del artículo 28 la Ley Estatutaria 1712 de 2014, que establece dos mecanismos judiciales para el evento en que se niegue el acceso a documentos públicos amparados por la existencia una reserva legal, que se consideran idóneos y efectivos para la protección del derecho a acceder a la información pública: el procedimiento especial – similar al estipulado en el artículo 26 que se examina- para reservas que protegen la seguridad y defensa nacionales y las relaciones internacionales y la acción de tutela en los demás casos en que se niegue el acceso a un documento público amparado en una reserva legal. Estos mecanismos reemplazaron el previsto en la Ley 57 de 1985 “Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, que hasta ahora había sido considerado como un instrumento judicial idóneo para el evento de denegación de acceso a un documento público por la existencia de una reserva legal. Al respecto, la Corte consideró que:

“Ambos mecanismos judiciales satisfacen los estándares de constitucionalidad señalados para asegurar la efectividad del derecho a acceder a documentos públicos, en tanto: (a)

constituyen un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, ya que sólo exigen el cumplimiento de requisitos básicos para su ejercicio; (b) son gratuitos; (c) establecen plazos cortos y razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) admiten solicitudes informales que se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito; y (f) se activan frente a una respuesta negativa y motivada del sujeto obligado que puede cuestionada en la vía judicial.”

En tal virtud, la Corte encuentra que el establecimiento de un procedimiento sumario para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, cuando los administrados consideren que este no ha sido satisfecho por parte de la administración, es idóneo en la medida en que se trata de un proceso judicial de única instancia a través del cual se decide de manera definitiva sobre la validez de la restricción al acceso de los documentos públicos, cuyas características procedimentales en nada riñen con el Estatuto Superior y, por el contrario, su estipulación legal es desarrollo de los artículos 15, 23, 74 y 209 de la Constitución Política, pero, además, se ajusta a los cánones del debido proceso previsto en el artículo 29 Constitucional.

No obstante lo anterior, a efectos de clarificar el alcance de los términos previstos para la interposición y tramitación de este procedimiento, la Corte considera necesario pronunciarse en torno al término dentro del cual el funcionario debe remitir la respectiva documentación al juez o tribunal contencioso administrativo. A la luz de una interpretación sistemática, los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución en consonancia con el principio de celeridad previsto en el numeral 13 del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, norma a la cual se integra el proyecto de ley estatutaria objeto de revisión, **considera que la remisión que debe efectuar el funcionario al operador judicial debe ser inmediata. Esto, con el fin de salvaguardar de manera efectiva, los derechos fundamentales del peticionario.**

De otra parte, habida cuenta que no en todos los 1.104 municipios del país existen juzgados administrativos, para una gran cantidad de personas, el recurso de insistencia sería nugatorio y con él la posibilidad de oponerse a la negativa de acceso a la información y documentos por razón de la reserva invocada por la autoridad. **Por tal razón, la Corte considera que en el evento que en el municipio no exista juez administrativo, la competencia para resolver acerca del recurso de insistencia previsto en el artículo 26 en estudio, debe corresponder a cualquier juez del municipio sede de la autoridad que aplicó la reserva para negar la petición de información o documentos cobijados por la misma. Esto, con el fin de garantizar que todas las personas tengan la oportunidad de interponer el recurso de insistencia contra la negativa a su petición por razones de reserva y de que sea resuelto por una autoridad judicial independiente, acorde con los parámetros constitucionales y los estándares internacionales que buscan la garantía efectiva del derecho de petición y el acceso a la información y documentos públicos. En esa dirección, estima que la exequibilidad de la norma debe ser declarada de manera condicionada, para asegurar la resolución efectiva y oportuna de este recurso en todos los casos».** (Negrillas fuera del texto original).

Bajo este contexto, el recurso de insistencia solo es procedente cuando la entidad pública responde la solicitud, pero se niega a suministrar la información solicitada **aduciendo que es de carácter reservado** y en otros casos en los cuales no se dé respuesta de fondo y oportuna, o en cualquier caso diferente a la negación por documento sujeto a reserva, **el mecanismo idóneo será la acción de tutela**, bien sea para amparar el derecho fundamental de petición o el de acceso a

documentos públicos. Incluso se ha contemplado el silencio administrativo positivo en favor del ciudadano cuando solicita copia de documentos y no hay respuesta por parte de la administración al contribuyente⁷.

Por su parte, el Tribunal Máximo de lo Contencioso Administrativo⁸ consideró que mediante el recurso de insistencia no se facilita o regula el acceso de la información reservada, pues en tal caso habría que convocar a los titulares de la información, **sino que solamente se verifica qué datos tienen una connotación pública para sean entregados de manera expedita al peticionario**. Lo que significa, que este mecanismo no es un medio para que una persona acceda a los datos objeto de reserva, por el contrario es un medio para establecer judicialmente la naturaleza pública de los datos solicitados.

Conforme a lo anterior, esta Sala concluye que el recurso de insistencia contiene dos características a saber; **la primera**, que es un trámite ágil, en tanto debe resolverse en un término de 10 días **y la segunda**, se trata de un medio eficaz para la protección del derecho de acceso a la información, pues la autoridad judicial competente (Juzgado o Tribunal Administrativo) decide en estricto sentido si la reserva invocada frente a un documento o información es válida o no y si la misma le es oponible a la persona o entidad que la solicita; es decir, revela si la información solicitada puede ser de acceso público.

Bajo este contexto, y atendiendo el alcance y finalidad del recurso de insistencia, considera la Sala que, en este caso, respecto a la insistencia del señor ROGER ARMANDO PEÑA, de obtener información sobre las devoluciones tributarias tramitadas por la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S, el mencionado recurso resulta procedente comoquiera que la autoridad negó la información solicitada aduciendo reserva de la actuación disciplinaria.

3.4. Sobre la información reservada y el recurso de insistencia

El artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, tal como fue sustituido por la Ley 1577 de 2015, señala los criterios para identificar la información y documentos reservados, para lo cual establece:

“ARTÍCULO 24. INFORMACIONES Y DOCUMENTOS RESERVADOS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:
1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.

⁷ artículo 14 del CPACA sustituido por la Ley 1755.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia del 3 de noviembre de 2016, dentro del proceso con radicación 11001-03-15-000-2016-02216-00(AC).

2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.
4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.
5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.
6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.
7. Los amparados por el secreto profesional.
8. Los datos genéticos humanos.

PARÁGRAFO. <Parágrafo **CONDICIONALMENTE** exequible> Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.”

Actualmente, cuando una persona en uso del derecho de petición, solicita el acceso a información o documentos reservados, la misma podrá ser rechazada por esta razón, pero será necesario señalar los motivos y las disposiciones legales que fundamentan la negativa al acceso a la información reservada⁹.

Frente a la decisión de rechazo, el peticionario podrá interponer el recurso de insistencia con el fin de que la autoridad judicial competente, decida si el rechazo de la petición por motivos de reserva se encuentra fundada¹⁰.

⁹ **ARTÍCULO 25. RECHAZO DE LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN POR MOTIVO DE RESERVA.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

¹⁰ **ARTÍCULO 26. INSISTENCIA DEL SOLICITANTE EN CASO DE RESERVA.** <Artículo **CONDICIONALMENTE** exequible> <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

Para abordar el análisis del presente caso, resulta importante traer a colación el artículo 74 de la Constitución Política de Colombia, que a letra establece: «*Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable*».

A su vez, el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, tal como fue sustituido por la ley 1755 de 2015, refiere que solo tendrán carácter reservado **las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva constitucional o legal**, especialmente aquellos que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas incluidos en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas, los datos referentes a la información financiera y comercial en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008, los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos y los amparados por el secreto profesional, entre otros, los que según lo dispuesto por el párrafo de la misma disposición solo podrán ser solicitados por sus titulares, apoderados o personas autorizadas con facultad expresa para acceder a dicha información.

Se advierte sin dificultad de las normas referenciadas, que la negativa para permitir la consulta de documentos que reposen en las oficinas públicas o la expedición de copias o fotocopias de los mismos, solo es posible si tales documentos tienen el carácter de reservado, aunado a lo anterior, resulta también claro que el carácter de reservado de la información o documentos lo otorga la Constitución y la Ley de manera expresa, por tanto, no surge de la simple determinación de la Administración o por una omisión de esta en responder oportunamente.

En consecuencia, si la Ley o la Constitución determinan el carácter de reservado de un documento, no es posible acceder a su consulta o a la expedición de las copias que sobre ellos se requieran.

Sobre el particular, precisa la Sala que el artículo 583 del Estatuto Tributario establece que la información tributaria **respecto de las bases gravables y la determinación probada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias tendrán el carácter de información reservada**.

En el mismo sentido se tiene que en el artículo 693 del citado Estatuto se establece que **las informaciones tributarias respecto de la determinación oficial del impuesto tendrán el carácter de reservadas** en los términos señalado en el

PARÁGRAFO. *El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.*

artículo 583 *ibídem*.

Es claro, entonces que las autoridades administrativas deben tener presente al momento de decidir peticiones de entrega de copias de documentos que reposen en sus archivos, que sólo tienen carácter reservado las informaciones y documentos que expresamente hayan sido sometidos a reserva por la Constitución o la ley, siendo ésta la excepción a la regla general del derecho de acceso a los documentos públicos previsto en el artículo 74 de la Constitución y desarrollado en las normas de rango legal citadas anteriormente.

4. Caso concreto.

De conformidad con los documentos aportados, se observa que, el señor ROGER ARMANDO PEÑA realizó una petición a la DIAN solicitando la siguiente información:

“1. CERTIFICAR la totalidad de las devoluciones de saldos a favor reconocidas a favor de la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT No. 900.816.822-5, indicando para cada una:

- Vigencia fiscal.*
- Impuesto objeto de devolución.*
- Valor reconocido.*
- Fecha de reconocimiento y/o pago.*

2. REMITIR copia íntegra y legible y en PDF de todos los actos administrativos, resoluciones o decisiones mediante los cuales la DIAN reconoció, aprobó o tramitó devoluciones de saldos a favor a nombre de la referida sociedad.

3. CERTIFICAR si, una vez reconocidas las devoluciones, existieron solicitudes presentadas por el representante legal principal o suplente, o por apoderado de ACCEDO COLOMBIA S.A.S., mediante las cuales se hubiera solicitado:

- La consignación de los valores objeto de devolución en una cuenta bancaria específica.*
- La consignación de dichos valores a favor de un tercero.*

4. En caso afirmativo, REMITIR copia íntegra de la(s) solicitud(es) referida(s) en el numeral anterior, junto con todos sus anexos.

5. REMITIR los soportes de pago, comprobantes de consignación o transferencias efectuadas por la DIAN en cumplimiento de las devoluciones de saldos a favor reconocidas a ACCEDO COLOMBIA S.A.S., indicando claramente:

- Fecha de pago.*
- Entidad financiera.*
- Número de cuenta.*
- Titular o beneficiario final de los recursos.*

6. CERTIFICAR si los valores devueltos por concepto de saldos a favor fueron consignados en cuentas bancarias:

- De titularidad de ACCEDO COLOMBIA S.A.S., o*
- De titularidad de personas naturales o jurídicas distintas a la sociedad.”*

La petición realizada por el señor ROGER ARMANDO PEÑA **fue negada por motivos de reserva legal.**

Expuesto lo anterior, se procede a realizar un análisis de la información solicitada y los argumentos de la negativa a su acceso con el fin de determinar si se encuentra fundada.

Sea lo primero señalar que, de conformidad con el artículo 74¹¹ de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, prerrogativa que se puede hacer efectiva a través del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23¹² de la Constitución; sin embargo, dicha concesión encuentra un límite en las excepciones constitucionales y legales, las cuales pueden establecer qué información o documentos tienen la condición de reservados¹³.

Ahora bien, en el evento en que un ciudadano solicite el acceso a información o documentos públicos reservados, la entidad que los tiene en su poder podrá negar o rechazar dicha solicitud, para lo cual será necesario que exprese los motivos de la negativa, indicando las disposiciones constitucionales o legales en las cuales se fundamenta.

En el caso bajo estudio, el Jefe Grupo Interno de Trabajo de Devoluciones, División Recaudo y Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Pereira dio una respuesta negativa a la petición realizada el 04 de julio de 2025 por el señor ROGER ARMANDO PEÑA, **señalando que la información solicitada era reservada** bajo los siguientes argumentos:

«(...) *Le informamos que la información solicitada sobre las solicitudes de devolución y/o compensación y los pagos que involucren a la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT No. 900.816.822-5, se encuentra sometida a reserva y por lo tanto no puede ser proporcionada. La información tributaria respecto de la determinación oficial del impuesto se encuentra sujeta a la reserva en los términos señalados en el artículo 583 del E.T. (en cuanto a su contenido y excepciones), esta reserva se extiende a los expedientes en los procesos de determinación oficial (Artículo 693 del E.T.), como es el caso de los expedientes de devoluciones de la DIAN.* (...)

Como se puede observar, en el presente asunto el insistente ha solicitado la entrega de copias de documentos públicos que reposen en la DIAN, como lo son los actos administrativos de devoluciones y compensaciones, así como la certificación sobre aspectos tributario, información que en virtud de la ley 1712 de 2014¹⁴, puede

¹¹ **ARTICULO 74.** *Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.*

¹² **ARTICULO 23.** *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

¹³ Ver artículo 24 de la Ley 1755 de 2015

¹⁴ c) *Información pública clasificada. Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que*

considerarse como pública clasificada pues pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado.

Ahora bien, es pertinente precisar también que el Jefe de la División de Servicio al Ciudadano de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Pereira, al expedir el oficio 1 16 272 556 0165 del 02 de febrero de 2025, dirigido al insistente, decide negarle la entrega del documento pedido **con fundamento en lo reglado en el artículo 24** de la ley 1437 de 2011 **en concordancia con lo dispuesto en los artículos 583 y 693 del E.T.**, que consagran concretamente la reserva legal de la información tributaria.

Bajo este contexto, para la Sala, la negativa de la entrega de la información por motivos de reserva se ajusta a lo reglado en el artículo 25 de la ley 1437 de 2011, tal como quedó con la sustitución hecha por la ley 1755 de 2015, pues claramente allí se establece que toda decisión que rechace la petición de información o de documentos deberá ser motivada y en ella se deberá indicar en forma precisa cuáles son las disposiciones legales que impiden la entrega de la información o documentos, lo que se cumple en el presente caso.

Lo anterior se hace evidente al contrastar la naturaleza de la documentación e información solicitada, esto es, las devoluciones¹⁵ y/o compensaciones efectuadas de acuerdo con las declaraciones del impuesto sobre la renta y complementarios, y del impuesto sobre las ventas, presentadas por los contribuyentes o responsables, lo que permite al Tribunal concluir que la Autoridad accionada negó la entrega de la información y de documentos requeridos, con fundamento en una norma jurídica de rango legal, de manera justificada pues tiene el carácter de reservado, ya que está asociado con las declaraciones, así lo dispone el artículo 583 del E.T el cual indica que 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.

Así mismo, el E.T. contempla en su artículo 584 que, las declaraciones podrán ser examinadas cuando se encuentren en las oficinas de impuestos, por cualquier persona autorizada para el efecto, mediante escrito presentado personalmente por

se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley;

(Ver Art. 2.1.1.4.2.1. Decreto 1081 de 2015)

¹⁵ **ARTÍCULO 850. DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR.** Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias podrán solicitar su devolución.

"La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver oportunamente a los contribuyentes, los pagos en exceso o de lo no debido, que éstos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.

el contribuyente ante un funcionario administrativo o judicial.

Entonces, reitera esta sala de decisión que el insistente está solicitado a la DIAN información que de conformidad con los artículos 583 y 693 del Estatuto Tributario le confieren reserva legal en los siguientes términos

“ARTICULO 583. RESERVA DE LA DECLARACIÓN. *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.

Los bancos y demás entidades que en virtud de la autorización para recaudar los impuestos y recibir las declaraciones tributarias, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, conozcan las informaciones y demás datos de carácter tributario de las declaraciones, deberán guardar la más absoluta reserva con relación a ellos y sólo los podrán utilizar para los fines del procesamiento de la información, que demanden los reportes de recaudo y recepción, exigidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes.

PARAGRAFO. *Para fines de control al lavado de activos, La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá remitir, a solicitud de la dependencia encargada de investigar el lavado de activos, la información relativa a las declaraciones e investigaciones de carácter tributario, aduanero y cambiario, que posea en sus archivos físicos y/o en sus bases de datos.”*

Por su parte en el artículo 693 se señala lo siguiente:

“ARTICULO 693. RESERVA DE LOS EXPEDIENTES. *Las informaciones tributarias respecto de la determinación oficial del impuesto tendrán el carácter de reservadas en los términos señalados en el artículo 583.”*

En estas circunstancias, conforme a la situación fáctica presentada y al sentido y alcance de la figura de la reserva legal de documentos, la Sala considera que la reserva especial regulada en las citadas normas del Estatuto Tributario cubija la siguiente información y documentos: **(I)** La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, **y (II)** Las informaciones tributarias respecto de la determinación oficial del impuesto, dentro de lo cual estaría incluida la información sobre devoluciones y compensaciones por su relación directa con las declaración y las bases gravables por lo cual **el recurso de insistencia debe resolverse de forma negativa al insistente.**

Resulta oportuno precisar que, la solicitud de este tipo de información a la DIAN

difiere del **derecho de inspección del accionista** consagrado en el Código de Comercio y la Ley 1258 de 2008 el cual se debe ejercer ante la misma sociedad, por lo tanto, no resulta aplicable en el escenario planteado. Así las cosas, no le asiste razón al accionante al señalar como supuesto precedente aplicable al presente recurso de insistencia, la sentencia del veinticuatro de enero de dos mil veinticinco proferida por el Juzgado 01 Civil del Circuito de Pereira en la acción de tutela con radicado N° 66001-40-03-002-2024-01594-01; ya que, el estudio respecto de la sociedad ACCEDO COLOMBIA S.A.S. difiere del análisis y calidad de la información que se encuentra bajo custodia de la DIAN, la cual incluso tiene el carácter de reservado para los accionistas, tal como se desprende de los artículo 583.y 693 del E.T.

En igual sentido, resulta oportuno indicar que, en el escrito del recurso se reseña la Sentencia 00064 de 2018 del Consejo de Estado Sección Segunda - Subsección A, consejero ponente Gabriel Valbuena Hernández, la cual hace alusión a la motivación de los actos administrativos como obligación de la administración en el derecho constitucional y administrativo contemporáneo; sin embargo, no resuelve un caso análogo o similar y ni siquiera desarrolla el tema de la reserva de la información tributaria; por lo tanto, no resulta útil para resolver el asunto y el problema jurídico planteado; dado que, en el presente caso no se está discutiendo la legalidad de un acto administrativo.

Resta señalar que la decisión que se toma por parte de este Tribunal se hace en consideración de la efectividad del derecho fundamental de petición y de acceso a la administración de justicia, del cual es titular el recurrente, y dado que la autoridad accionada al negar la entrega del documento requerido señaló expresamente cuál es la norma legal que le ha concedido el carácter de reservado al documento denegado, esto es, lo previsto en forma especial en el Estatuto Tributario puede concluirse que la información sobre devoluciones y/o compensaciones tributarias que repose en los archivos de la DIAN tiene carácter reservado.

En atención a lo considerado, se declarará que la negativa frente al acceso a la información solicitada por el señor ROGER ARMANDO PEÑA a través de apoderado es motivada y acorde con el ordenamiento jurídico, ya que goza de reserva legal

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: SE NIEGA la petición de información realizada por el señor ROGER

ARMANDO PEÑA a la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**, en tanto goza de reserva legal, de conformidad con lo expuesto en este proveído.

SEGUNDO: Notifíquese esta decisión al recurrente en insistencia y a la DIAN.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, DEVUÉLVASE toda la actuación a la entidad de origen y ARCHÍVESE el expediente previas las anotaciones pertinentes.

El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala Extra Ordinaria, en sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ANDRÉS MEDINA PINEDA
MAGISTRADO**

**LEONARDO RODRÍGUEZ ARANGO
MAGISTRADO**

**DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA
MAGISTRADA**

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://samairj.consejodeestado.gov.co>”