



* 2 0 2 5 5 0 0 0 1 0 2 7 2 1 *

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20255000102721
Fecha: 14/02/2025 09:25:37 a.m.

Bogotá D.C.

Doctor
LUCAS ROLDÁN VÉLEZ
Asesor de Control Interno
Corporación Gilberto Echeverri Mejía
controlinterno@corporaciongilbertocheverri.gov.co
Medellín - Antioquia

Referencia: Aclaración sobre acceso a la información por parte de la Oficina de Control Interno en desarrollo de procesos auditores, en atención a las normas sobre protección de datos e información clasificada o reservada. Radicado No. 20252060093462 del 06 de febrero de 2025

Reciba un cordial saludo,

En atención a su comunicación de la referencia, a continuación, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

CONSULTA:

"(...) Por medio de la presente, solicito amablemente un concepto jurídico en relación con el término "confidencial y de reserva" aplicado a la oficina de Control Interno, teniendo en cuenta el artículo 12 de la Ley 87 de 1993. Esta solicitud se realiza debido a que, al pedir información para dar cumplimiento al seguimiento establecido por la ley, se ha planteado la cuestión de confidencialidad y reserva.

Realizo esta consulta ya que las respuestas sobre confidencialidad y reserva impiden cumplir con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 87 de 1993, al no contar con toda la información necesaria. Esto podría generar un error en la oficina de Control Interno al no disponer de los datos completos para llevar a cabo los análisis correspondientes."

ANÁLISIS:

En primer lugar, es importante señalar que la Ley 87 de 1993, "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones", dispone para las Oficinas de Control Interno, en su artículo 12 lo siguiente:

ARTÍCULO 12.- FUNCIONES DE LOS AUDITORES INTERNOS. Serán funciones del Asesor, Coordinador, Auditor Interno, o similar las siguientes:

- a) *Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno;*
- b) *Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando;*

- c) *Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función;*
- d) *Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;*
- e) *Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;*
- f) *Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados;*
- g) *Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios;*
- h) *Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional;*
- i) *Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que, en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente;*
- j) *Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la entidad, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento;*
- k) *Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;*
- l) *Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones.*

Parágrafo. En ningún caso, podrá el Asesor, Coordinar, Auditor Interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, la labor que ejecutan los Jefes de Control Interno es preminentemente asesora y sus actividades operativas se limitan exclusivamente a las necesarias para formarse un juicio sobre la materia objeto de análisis; conforme a ello, el asesor, coordinador, auditor interno debe ocuparse de verificar que los controles establecidos en los diferentes procesos, procedimientos, políticas de operación, entre otros elementos del Sistema de Control Interno, se cumplan, que existan responsables, adecuados mecanismos de seguimiento, segregación de funciones, entre otros aspectos que garanticen de forma razonable el cumplimiento de los objetivos y metas, así como generar alertas y recomendaciones que puedan llegar a evitar situaciones no deseadas o posibles incumplimientos.

En consecuencia, a la Oficina de Control Interno le corresponde diseñar y desarrollar adecuados sistemas de verificación y evaluación, y utilizar métodos que le permitan conocer las instancias que se surten frente a los procesos de la entidad, para lo cual es pertinente señalar que su oficina debe establecer dentro del proceso de auditoría un análisis de unidad auditable desde su nivel de riesgos y criticidad frente al logro de los objetivos, de manera tal que el objetivo y alcance resulten suficientes, a partir de lo cual podrá establecer la información necesaria y las pruebas de auditoría que le permitirán llegar a conclusiones objetivas basadas en evidencias.

Ahora bien, dado que en su comunicación no se refiere al proceso que está evaluando o el tipo de información a la cual pretende tener acceso, conviene referirnos al concepto emitido por nuestra Dirección Jurídica con Radicado No. 20216000213401 de fecha 17/06/2021, donde en relación con la información considerada como confidencial o reservada expresa lo siguiente:

(...)

2.- De otra parte, la Ley Estatutaria 1266 de 2008 “Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”, establece:

“ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

(...)

g) Dato semiprivado. Es semiprivado el dato que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general, como el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios a que se refiere el Título IV de la presente ley.

h) Dato privado. Es el dato que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular. (...)

ARTÍCULO 4o. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE DATOS. En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral, los principios que a continuación se establecen:

(...)

c) Principio de circulación restringida. La administración de datos personales se sujeta a los límites que se derivan de la naturaleza de los datos, de las disposiciones de la presente ley y de los principios de la administración de datos personales especialmente de los principios de temporalidad de la información y la finalidad del banco de datos.

Los datos personales, salvo la información pública, no podrán ser accesibles por Internet o por otros medios de divulgación o comunicación masiva, salvo que el acceso sea técnicamente controlable para brindar un conocimiento restringido sólo a los titulares o los usuarios autorizados conforme a la presente ley: (...) (Subrayado fuera de texto)

3.- La Ley 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.”, establece:

“Artículo 4º. Principios para el Tratamiento de datos personales.- En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se aplicarán, de manera armónica e integral, los siguientes principios:

a) **Principio de legalidad en materia de Tratamiento de datos:** El Tratamiento a que se refiere la presente ley es una actividad reglada que debe sujetarse a lo establecido en ella y en las demás disposiciones que la desarrollen;

b) **Principio de finalidad:** El Tratamiento debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la Ley, la cual debe ser informada al Titular;

c) **Principio de libertad:** El Tratamiento sólo puede ejercerse con el consentimiento, previo, expreso e informado del Titular. Los datos personales no podrán ser obtenidos o divulgados sin previa autorización, o en ausencia de mandato legal o judicial que releve el consentimiento;

(...)

Artículo 5º. Datos sensibles.- Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.” (subraya fuera de texto)

4.- Frente al particular, se considera pertinente traer a colación el pronunciamiento efectuado por la Corte Constitucional¹, en cuanto a la información que se consigna en el Formato de Hoja de Vida, en los siguientes términos:

“FORMATO UNICO DE HOJA DE VIDA PARA CONTRATACION CON LA ADMINISTRACION-No vulnera la intimidad.

La información de carácter académico y laboral no está sustraída al conocimiento público, con base en ella la persona se da a conocer en el ámbito social y se promociona en el mercado laboral, sin que su

¹ Entre otros puede consultar, Corte Constitucional sentencia C-446 de 1998, Magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa

consignación en un sistema de información público amenace su derecho fundamental a la intimidad, mucho menos cuando ella ha sido voluntariamente suministrada por quien expresamente ha manifestado su interés de ofrecer sus servicios a la administración pública, que es lo que hace la persona natural cuando diligencia el formato único de hoja de vida que se le exige como condición previa para considerar su contratación con el Estado, o la persona natural o jurídica que en su calidad de consultor se inscribe en el correspondiente registro. El Estado, a través del legislador, está habilitado para diseñar e imponer la utilización de esos instrumentos técnicos, que de una parte le permiten garantizar la vinculación de los más capaces y de los más idóneos a la administración, bien sea como servidores públicos o como contratistas, y de otra le permiten impulsar la realización de los principios rectores de la administración pública, siempre y cuando el contenido de dichos instrumentos no desconozca principios fundamentales de las personas, y contemplen, ellos mismos, mecanismos de control que eviten un uso indebido de la información que los nutre.” (Corte Constitucional sentencia C-326 de 1997, Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ) (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo a las normas y jurisprudencia anteriormente expuesta, se infiere que los datos de los servidores públicos tienen dos características: la información de carácter laboral y académico la cual no está sustraída del conocimiento público, como tampoco aquella información dirigida a determinar si existe causales de inhabilidad o incompatibilidad, y otra que por tener en cuenta aspectos eminentemente personales está sujeta a reserva, en consecuencia la Administración no la puede poner en circulación sin previa autorización del data habiente y sin que exista una norma que la autorice para ello.

De conformidad con lo anterior, es posible facilitar a la ciudadanía en general el acceso a la información de carácter laboral y académico de los servidores públicos, en razón a que el Estado debe disponer instrumentos técnicos para que la ciudadanía ejerza acciones de control y verificación, con el fin de garantizar la vinculación de los más capaces e idóneos a la administración pública. **No obstante, no pondrá en circulación la información que por tener en cuenta aspectos eminentemente personales están sujetos a reserva**². (Negrita y Subrayado fuera de texto)

5.- Cabe reseñar que la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone con relación a este tópico, lo siguiente:

“ARTÍCULO 24. Informaciones y documentos reservados. Sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en especial:
(...)
4. 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, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información.
(...)”

6.- Finalmente, es preciso señalar que la Ley 1712 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.”, respecto de la circulación de información, indica:

² La Corte Constitucional, en Sentencia C038 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, señaló: “El Estado puede legítimamente organizar sistemas de información que le permitan mejorar sus funciones de reclutamiento de personal y contratación pública. De otra parte, el uso restringido, asegura que aspectos de la hoja de la vida de quien es o ha sido funcionario o contratista del Estado, cuyo conocimiento indiscriminado puede vulnerar su intimidad y buen nombre, circulen sin su autorización. Las hojas de vida, tienen un componente personal elevado, de suerte que así reposen en archivos públicos, sin la expresa autorización del datahabiente, no se convierten en documentos públicos destinados a la publicidad y a la circulación general. En todo caso, la persona a la que se refiere el sistema examinado, en los términos del artículo 15 de la C.P., tiene derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ella y que reposen en dicho activo.” (Subrayado fuera de texto)

“Artículo 4°. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos.

Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

Artículo 6°. Definiciones.

a) **Información.** Se refiere a un conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen;

b) **Información pública.** Es toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal;

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

d) **Información pública reservada.** Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley;

e) **Publicar o divulgar.** Significa poner a disposición en una forma de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión;

Artículo 18. Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011;

b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;

c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo. Estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.” (Subrayas fuera de texto)

7.- Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto, es viable concluir que la información de carácter laboral y académico de los servidores públicos no está sustraída del conocimiento público, como tampoco aquella información dirigida a determinar si existe causales de inhabilidad o incompatibilidad; por otra parte, la información personal, por tener en cuenta aspectos eminentemente privados está sujeta a reserva, en consecuencia la Administración no la puede poner en circulación sin previa autorización de su titular o sin que exista una norma que la autorice para ello. (...)

En relación al concepto citado de nuestra Dirección Jurídica, donde se desarrolla de forma amplia la normatividad aplicable al manejo de datos e información, se precisa, por un lado, que los datos eminentemente personales están sujetos a reserva; de otro lado en cuanto a la reserva, señala que “sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en especial:

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.

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 humanos³.

Así las cosas, es claro que puede existir información que tenga el carácter de reservada y datos eminentemente personales que también tendrían esta condición, aspectos que su oficina deberá atender y cumplir con los procedimientos que la entidad tenga implementados para su protección, ya que, si bien se ha planteado que no existen áreas vetadas para las oficinas de control interno, esto no implica que puedan desconocerse las normas aplicables para el manejo y protección de datos personales y sensibles, así como frente a la información con carácter reservado.

Finalmente, dado el objeto de su consulta, cabe indicar que en lo que tiene que ver con la información que puede ser considerada como clasificada o reservada, la Secretaría de Transparencia, como Líder de la Política de Transparencia y Acceso a la Información, en la Guía de instrumentos de gestión de información pública, con respecto a la Información clasificada y reservada expresa lo siguiente:

(...) La Ley 1712 de 2014 señala que toda la información que esté en posesión, custodia o bajo control de las entidades obligadas de la Ley 1712 de 2014, es pública. Pero existen excepciones con el fin de evitar que se causen daños a derechos de las personas o a intereses públicos. Para aplicar estas excepciones se deben cumplir unos requisitos establecidos en esa Ley: (Subrayado fuera de texto)

- ✓ *Que estén permitidas en una ley, o decreto con fuerza de ley, tratado o convenio internacional ratificado por el Congreso o en la Constitución;*
- ✓ *Que se relacionen con unos derechos o bienes establecidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014;*
- ✓ *Que se motive y prueben la existencia del daño presente, probable y específico, que se causaría con la divulgación de la información. (Para profundizar en estos conceptos se sugiere ver guía de Respuesta a Solicitudes de Información). (...)*

En este caso, el instrumento para su definición es el Índice de Información Clasificada y Reservada, frente al cual la misma guía indica:

(...) El Índice de Información Clasificada y Reservada es el inventario de la información pública que puede causar un daño a determinados derechos o intereses públicos (Reserva) o privados (Clasificación), por lo que no es publicable. (Subrayado fuera de texto)

³ Ley 1437 de 2011, art. 24

Este índice cumple dos funciones:

- 1. Sirve para que la ciudadanía conozca cuáles son los documentos que tienen acceso restringido.*
- 2. Facilita las respuestas a solicitudes de acceso a la información pública reservada o clasificada, dado que dichas respuestas deben basarse en este Índice, conforme a lo establecido en el artículo 2.1.1.4.4.1 del Decreto 1081 de 2015. (Ver guía de Respuesta a Solicitudes de Información). (...).”*

De conformidad con los anteriores lineamientos, es claro que cada entidad, de acuerdo con su naturaleza y normatividad que le es aplicable, debe establecer el inventario de activos de información, a partir del cual podrá establecer aquella información considerada como clasificada y reservada, lo que impactará en el esquema para las publicaciones en su página web y para responder a las solicitudes de los usuarios, así como para el flujo de información interna, esquemas frente a los cuales la Oficina de Control Interno tienen la responsabilidad de atender y cumplir para el adecuado manejo de la información al momento de adelantar sus seguimientos y evaluaciones.

CONCLUSIÓN:

Teniendo presente lo anteriormente expuesto, me permito precisar, que si bien no pueden existir áreas vetadas para la Oficina de Control interno, es claro que puede haber información proveniente de datos sensibles, o bien aquella definida como reservada o confidencial, sobre la cual la entidad debe establecer los mecanismos para su manejo, de conformidad con lo establecido en la política de Transparencia y acceso a la información pública y que en tal sentido dichos mecanismos deben ser estimados y acatados por parte de dicha oficina para el desarrollo de sus seguimientos y auditorías.

Consideramos pertinente reiterar lo expresado en el análisis, en el sentido de indicar que a la Oficina de Control Interno le corresponde diseñar y desarrollar adecuados sistemas de verificación y evaluación, y utilizar métodos que le permitan conocer las instancias que se surten frente a los procesos de la entidad, pero tal labor no puede significar que se vulneren o afecten datos sensibles u otra información que pueda llegar a definirse como clasificada o reservada.

En consecuencia, será necesario que pueda revisar y replantear dentro de su proceso de planificación para la auditoría, el objetivo y alcance, de manera tal puedan avanzar en su ejecución de manera adecuada. Si para el caso consultado, tal como lo señala en su comunicación se afecta el cumplimiento de sus funciones, será necesario acudir al Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, escenario estratégico donde podrá poner a consideración de la administración las necesidades de información para su oficina, siempre atendiendo lo explicado sobre la normatividad aplicable frente al manejo de datos e información que tengan el carácter de reservado, a partir de cuyos análisis podrá modificar o actualizar el Estatuto de Auditoría, instrumento de obligatoria implementación para su oficina, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.21.4.8 del Decreto 648 de 2017 que señala en su literal *c) Estatuto de auditoría, en el cual se establezcan y comuniquen las directrices fundamentales que definirán el marco dentro del cual se desarrollarán las actividades de la Unidad u Oficina de Control Interno, según los lineamientos de las normas internacionales de auditoría.*

Por último, le extendemos una cordial invitación a explorar el Espacio Virtual de Asesoría (EVA), accesible a través del siguiente enlace: www.funcionpublica.gov.co/eva . En dicho entorno digital, tendrá acceso a una diversidad de recursos especializados, que incluyen normativas, jurisprudencia, conceptos, videos informativos y publicaciones vinculadas con la Función Pública. Estos recursos han sido meticulosamente elaborados con el propósito de ofrecer un sólido respaldo a su desempeño profesional, constituyendo herramientas de gran valía para su gestión laboral.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



LUZ DAIFENIS ARANGO RIVERA
Directora de Gestión y Desempeño Institucional

Proyectó: Isabel Cristina Ramos Quintero / Revisó: Leonardo Molina Henao

11302.8.2