Asunto: concepto técnico sobre tiempos de retención, digitalización de documentos y conformación de series de reconocimientos de prestaciones económicas por incapacidad o licencia.

Hacemos referencia a la comunicación radicada en el AGN con el No.1-2015-3169, mediante la cual solicita concepto técnico sobre la consulta transcrita a continuación:

Existe alguna norma legal sobre la cual las entidades promotoras de salud (EPS) tengamos la obligación de custodiar las prescripciones originales de incapacidad por determinado tiempo, cuando realizamos el proceso de validación y expedición de incapacidades y licencias o si por el contrario, podríamos trabajar sobre soportes digitalizados regresando los soportes originales al empleador o al usuario independientemente en el mismo momento de la radicación o en su defecto destruirlos a ser digitalizados.

COMPETENCIA:

Previo a absolver la consulta, se señala que, de conformidad con la Resolución No. 106 del 16 de marzo de 2015 "Por la cual se establece el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para los diferentes empleos de la planta de personal del Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado", esta Subdirección de Gestión de Patrimonio Documental, es competente para absolver las peticiones y consultas que se dirijan a esta Entidad.

MOTIVO DE LA CONSULTA:

Tiempos de retención y digitalización de certificados de incapacidad.

DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE:

- Ley 594 de 2000 (julio 14). Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 806 de 1998 (abril 13). Por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional.
- Circular Externa AGN No. 005 de 2012 (septiembre 11). Recomendaciones para llevar a cabo procesos de digitalización y comunicaciones oficiales electrónicas en el marco de la iniciativa Cero Papel.
- Decreto 4023 de 2011 (octubre 28). Por el cual se reglamenta el proceso de compensación y el funcionamiento de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo del Fondo de Solidaridad y Garantía – Fosyga, se fijan reglas para el control del recaudo de cotizaciones al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones

- Acuerdo AGN No.004 de 2013 (marzo 15). Por el cual se reglamentan parcialmente los Decretos 2578 y 2609 de 2012 y se modifica el procedimiento para la elaboración, presentación, evaluación, aprobación e implementación de las Tablas de Retención Documental y las Tablas de Valoración Documental.

CONSIDERACIONES:

Sobre la respuesta, conviene precisar en primer término, que las consultas que se presentan a esta Entidad se resuelven de manera general, abstracta e impersonal, de acuerdo con las funciones conferidas en el ejercicio de las atribuciones de dirección y coordinación de la función archivística del Estado colombiano, expresamente señalada en la Ley 594 de 2000, y se circunscribe a hacer claridad en cuanto al texto de las normas de manera general, para lo cual armoniza las disposiciones en su conjunto, de acuerdo con el asunto que se trate y emite su concepto, ciñéndose en todo a las normas vigentes sobre la materia.

A. VALORACIÓN DOCUMENTAL

En segundo lugar, con el propósito de responder a su consulta sobre tiempos de retención es preciso remitirnos al proceso de **valoración documental** que consiste en analizar la producción documental de una institución. La finalidad de tal análisis es determinar, de una parte, cuáles documentos son necesarios para que la administración pueda cumplir con su misión y las funciones que tiene asignadas y, así mismo, sirven a sus destinatarios o beneficiarios, es decir, su valor inmediato o primario. De otra parte, la valoración permite identificar los documentos que serán útiles a futuro para la reconstrucción de la vida institucional del productor, como fuente para la historia o para fines científicos, sucintamente, aquellos que poseen valor mediato o secundario¹.

Entre los valores primarios, cualidades que adquieren los documentos desde su creación y se conservan mientras sirven a la institución productora, al iniciador, destinatario o beneficiario de un trámite, se cuentan:

- Valor administrativo: cualidad que tienen los documentos para la entidad productora dado que son testimonio de sus procedimientos y actividades.
- Valor jurídico o legal: valor del que se derivan derechos y obligaciones legales, regulados por el derecho común y que sirven ante la ley como testimonio.
- Valor fiscal: utilidad de los documentos de archivo para el Tesoro o Hacienda Pública.
- Valor contable: cualidad de los documentos que soportan el conjunto de cuentas y de registros de los ingresos, egresos y los movimientos económicos de una entidad pública o privada.
- Valor técnico: atributo de los documentos producidos y recibidos por una institución en virtud de sus funciones misionales.

¹ Definición construida a partir de lo expuesto por: Casilimas Rojas, Clara Ines y Juan Carlos Ramírez Moreno. *Fondos Acumulados. Manual de Organización*. Bogotá: Archivo General de la Nación, 2004. / Godoy, Julia, Imelda López, Clara Casilimas y otros. *Mini/manual No. 4 Tablas de Retención y Transferencias Documentales*. Bogotá: Archivo General de la Nación, 2001. / Vázquez, Manuel. *Manual de Selección Documental*. Bogotá: Archivo General de la Nación, 1992.

Por su parte, los valores secundarios, cualidades que adquieren los documentos una vez se agotan sus valores primarios, se tienen:

- Valor histórico: cualidad atribuida a los documentos que por ser útiles para la reconstrucción de la historia o memoria de una comunidad deben conservarse.
- Valor científico: cualidad de los documentos que registran información relativa a la creación de conocimiento en cualquier área del saber.
- Valor cultural: cualidad de los documentos que por su contenido son testimonio de los hechos, vivencia, tradiciones, costumbres, hábitos, valores, modos de vida o desarrollos económicos, sociales, políticos, religiosos o estéticos propios de una comunidad y útiles para el conocimiento de su identidad.

En consecuencia los documentos que aún poseen valores primarios deberán permanecer en el archivo de gestión el tiempo que dure su trámite y durante su vigencia, es decir, mientras obliguen, testimonien o informen lo que explícitamente dice su texto, y su consulta sea permanente. En el archivo central estarán los documentos que, una vez hayan finalizado su gestión y agotada su vigencia, deban retenerse por un plazo precaucional para “responder a posibles reclamaciones administrativas o jurídicas sobre aspectos referidos a lo que dice el texto, a su tramitación y cumplimiento; además, para servir de antecedentes directo o soporte jurídico a un documento que lo requiere para estar vigente”². Por su parte, los documentos que extinguieron su valor primario y poseen valores secundarios deberán pasar al archivo histórico. De tal manera que los funcionarios y usuarios de la entidad tendrán la posibilidad de atender y resolver oportunamente solicitudes de tipo legal, contable, técnico y posteriormente de carácter científico e histórico.

El Archivo General de la Nación ha promovido la elaboración e implementación de Tablas de Retención Documental (TRD), como un instrumento que documenta las decisiones sobre retención y disposición final de los documentos de archivo. En la bibliografía y normatividad vigente sobre elaboración de TRD se señala enfáticamente que los citados tiempos de retención se asignan a series y subseries documentales, no a tipos documentales:

ARTÍCULO 4º. Cuadros de Clasificación Documental [...]

Parágrafo 2º. Los tiempos de retención consignados en dichos instrumentos archivísticos, deben definirse por series, subseries documentales y aplican para todos los tipos documentales de la misma serie o subserie. No podrán fijarse plazos de retención por tipos documentales, independientemente de que se trate de documentos físicos o electrónicos almacenados en forma separada de la serie o subserie a la que pertenecen. **(Acuerdo 004 de 2013)**

En todo caso, el proceso de valoración que determina los plazos de retención y el destino final de los documentos debe contar con la participación de un equipo interdisciplinario conformado por profesionales de diferentes áreas, tales como archivística, derecho, administración, contabilidad, historia, entre otras. La conformación de un equipo con tales características permitirá conocer “las normas legales que le aplican a los documentos en cada sector (contexto legal) y el contexto institucional e histórico, que permita establecer su relevancia para la sociedad, tanto en el momento actual como en el futuro” (Acuerdo 004 de 2013 artículo 6º, literales a y b).

² Vázquez, Manuel. *Manual de Selección Documental*. Bogotá: Archivo General de la Nación, 1992. Pp. 25-27

Como se percatará el marco normativo es fundamental a la hora de establecer los términos de vigencia, reserva legal, prescripción o caducidad de acciones legales y técnicas que recaen sobre los documentos. En consecuencia, a la luz del cumplimiento de su misión y funciones cada entidad conoce el contexto legal en el cual desarrolla sus actividades y por tanto es la indicada para levantar el marco normativo que le permita, durante el proceso de valoración documental, determinar los tiempos de retención tanto en archivo de gestión y archivo central de los documentos que produce.

B. CONFORMACIÓN DE UNIDADES DOCUMENTALES (RECONOCIMIENTOS DE PRESTACIONES ECONÓMICAS POR INCAPACIDAD O LICENCIA)

La cartilla de *Ordenación Documental*, editada por el Archivo General de la Nación en 2003, sustenta:

El expediente es un conjunto de tipos documentales que tratan de un mismo asunto o materia, producidos a medida que se desarrollan los trámites. Cada pieza, es decir, cada tipo documental individual e indivisible, es un eslabón en una cadena que está inserta en un contexto que le da un valor que no tendría el documento visto aisladamente. El expediente comporta una noción funcional y probatoria, da fe, y debe ser observado en su integridad.

Los expedientes se forman mediante la colocación sucesiva de cada uno de los documentos que se producen en el transcurso de los trámites que dan lugar a la solución de un asunto y que están unidos por la relación causa-efecto, de ahí que deban ser ordenados de acuerdo con esa secuencia lógica, es decir, respetando el orden original.

En ese orden de ideas se puede concluir que de un proceso de reconocimiento de prestaciones económicas por incapacidad o licencia³ se generarán los documentos que conformarán la respectiva unidad documental compuesta o expediente, entre ellos: la solicitud de reconocimiento de prestaciones económicas por incapacidad o licencia (planilla, formato a diligenciar o comunicación), el certificado original de incapacidad o licencia y otros soportes, entre los que pueden estar, el reporte de SOAT, el registro civil de nacimiento, el certificado de nacido vivo, la historia clínica, la certificación bancaria, dependiendo del tipo de solicitud, beneficiario y procedimiento establecido para tal fin por la EPS. Respecto al reconocimiento de prestaciones económicas por incapacidad y licencia que realizan las EPS el **Decreto 4023 de 2011** establece un plazo para la culminación del trámite y unas medidas en caso de que se supere dicho término:

Artículo 24. Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.

El pago de estas prestaciones económicas al aportante, será realizado directamente por la EPS y EOC, a través de reconocimiento directo o transferencia electrónica en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS o EOC. La revisión y liquidación de las solicitudes de

³ El auxilio por incapacidad se define como el reconocimiento de la prestación de tipo económico y pago de la misma que hacen las EPS a sus afiliados cotizantes no pensionados, por todo el tiempo en que estén inhabilitados física o mentalmente para desempeñar en forma temporal su profesión u oficio habitual, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 806 de 1998 en su artículo 2º.

reconocimiento de prestaciones económicas se efectuara dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante.

En todo caso, para la autorización y pago de las prestaciones económicas, las EPS y las EOC deberán verificar la cotización al Régimen Contributivo del SGSSS, efectuada por el aportante beneficiario de las mismas.

Parágrafo 1°. La EPS o la EOC que no cumpla con el plazo definido para el trámite y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4° del Decreto 1281 de 2002.

Parágrafo 2°. De presentarse incumplimiento del pago de las prestaciones económicas por parte de la EPS o EOC, el aportante deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que de acuerdo con sus competencias, esta entidad adelante las acciones a que hubiere lugar.

C. DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS

En tercer lugar, la **Ley 594 de 2000** en su artículo 19 reiteró la posibilidad de usar tecnologías de avanzada en la administración y conservación de los documentos de archivo independientemente de su forma y soporte, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Organización archivística de los documentos.
- b) Realización de estudios técnicos para la adecuada decisión, teniendo en cuenta aspectos como la conservación física, las condiciones ambientales y operacionales, la seguridad, perdurabilidad y reproducción de la información contenida en estos soportes, así como el funcionamiento razonable del sistema.

Además estableció que los documentos reproducidos por medio técnico, electrónico, informático, óptico o telemático, gozarían de la validez y eficacia del documento original, si cumplen con los requisitos exigidos por las leyes procesales y se les garantiza la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información. De igual manera, el citado artículo, en el parágrafo segundo, determinó que “los documentos originales que posean valores históricos no podrán ser destruidos, aun cuando hayan sido reproducidos y/o almacenados mediante cualquier medio”.

De tal forma, la normatividad vigente brinda la posibilidad de usar medios tecnológicos en los archivos para, entre otros, adelantar procesos de reproducción de la documentación tales como la microfilmación y la digitalización. La digitalización, motivo de su consulta, consiste en convertir un documento material o electrónico a una imagen digital y dependiendo de los fines que persiga el proceso en cada entidad, requerirá de unas características y estándares específicos. La **Circular externa No. 005 de 2012** del Archivo General de la Nación por lo menos identificó cuatro aplicaciones de dicha modalidad de reproducción:

1. Digitalización con fines de control y trámite,
2. Digitalización con fines archivísticos,
3. Digitalización con fines de contingencia y continuidad del negocio y
4. Digitalización certificada.

En los tres primeros casos el proceso no autoriza ni persigue la eliminación del documento material. En el caso de la digitalización certificada la imagen digital sustituye al soporte análogo y, por tanto, no es necesario conservarlo al interior de la entidad, puesto que dicha modalidad permite, por ejemplo, convertir un documento en papel en uno o varios ficheros electrónicos que contienen la imagen codificada, fiel e íntegra del documento en papel, que se constata mediante la certificación tecnológica de integridad, disponibilidad, fiabilidad y autenticidad. La certificación tecnológica recae sobre la aplicación de los estándares durante el proceso de digitalización y la puede hacer la misma entidad de conformidad con las normas que expidan los organismos competentes o por un tercero autorizado. Al respecto es pertinente aclarar que los documentos con valores secundarios o de conservación permanente no podrán ser sustituidos mediante la digitalización certificada.

La digitalización certificada respondería de alguna forma a su consulta, ya que bajo esta modalidad en la ventanilla de radicación se capturarían las imágenes de los documentos de una solicitud, para ingresarlas al sistema destinado para su almacenamiento y trámite y por lo tanto los documentos en físico se entregarían inmediatamente al solicitante. El procedimiento para realizar la digitalización certificada en las ventanillas de correspondencia quedó claramente expuesto en la *Guía No. 5 Cero papel en la administración pública: digitalización certificada de documentos*, publicada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como se transcribe a continuación:

1.8. Digitalización en Unidades de Correspondencia

Proceso de captura en registro de comunicaciones (correspondencia): la incorporación de un nuevo documento se realizará digitalizándolo en el sistema. En este proceso se debe utilizar la digitalización certificada para poder devolver el original al ciudadano. La documentación digitalizada en el registro se almacenará en el sitio destinado para tal fin.

Procedimiento para autenticar electrónicamente documentos originales en papel: se digitalizarán los documentos originales en papel produciendo una imagen del documento electrónico que se mostrará en la pantalla de la computadora con la imagen obtenida. Una vez revisada la imagen del documento original en papel con el mostrado en la pantalla, se procederá a la firma de la copia electrónica mediante la utilización de la firma electrónica reconocida del funcionario o servidor público que realice la autenticación, lo que garantiza la identidad de los contenidos del documento original y de la copia. A la copia autenticada electrónicamente se le asignará un identificador de objeto, así como la fecha y hora de la autenticación y la identificación del firmante.

Los documentos originales, una vez autenticados electrónicamente, pueden ser devueltos a los interesados o a quienes los presentaron. (p. 15)

Antes de emprender cualquier proceso de digitalización es conveniente tener en cuenta algunas de las indicaciones expuestas en la **Circular Externa No. 005 de 2012** que en esta materia emitió el Archivo General de la Nación:

1. El proceso de digitalización debe partir de la elaboración de un proyecto que esté sustentado en un análisis de las variables legal, costo – beneficio y tiempo a invertir.
2. Identificar razonadamente los documentos a digitalizar ya que los costos y el tiempo invertidos en tal proceso no se justificarían plenamente en documentos cuyo valor no lo amerita, por ejemplo, para documentos cuyo tiempo de retención es corto y su disposición final es la eliminación.
3. Un proyecto de digitalización debe incluir mínimo los siguientes elementos:

- a) Definición del alcance.
- b) Declaración de la finalidad y usos previstos de los documentos y registros digitalizados;
- c) Metas y beneficios esperados del proyecto;
- d) Declaración de las necesidades de los usuarios beneficiarios y el impacto esperado;
- e) Estándares técnicos adoptados o a utilizar;
- f) Equipos y recursos de planificación, control y ejecución de la digitalización, antes, durante y después del proceso;
- g) Proceso de control de calidad;
- h) Estrategias para la gestión continua de los documentos y registros digitalizados;
- i) Estrategias relativas a los requisitos legales para la digitalización;
- j) Adopción de estándares de preservación a largo plazo para los documentos de conservación total y conservación superior a 20 años, una vez se regule esta materia por el Archivo General de la Nación.

En caso de que se decida optar por la digitalización de documentos es pertinente que la entidad implemente un Plan de Preservación Digital a Largo Plazo entendido como el conjunto de acciones y procedimientos tendientes a garantizar que la consulta, el valor, la autenticidad, integridad e inalterabilidad de los documentos electrónicos se mantengan en el tiempo, independientemente de la tecnología y soporte sobre el cual hayan sido producidos.

CONCLUSIÓN

En primer lugar, lo aconsejable es remitirse al procedimiento para *Trámite de Incapacidades Laborales y/o Licencias* que su entidad adoptó mediante Circular Informativa 001-2015 y publicó en su sitio web oficial, ya que, de una parte, revela que el certificado de incapacidad por enfermedad general expedido por el médico tratante es tan solo uno de los documentos requeridos para acceder al reconocimiento de prestaciones económicas por incapacidad o licencia y, por lo tanto, los tiempos de retención no podrían fijarse exclusivamente a este tipo documental, es necesario que identifique la serie a la cual pertenece ya que es sobre ella que recaerían los plazos de retención. En ese orden de ideas, le informamos que no existiría norma específica para determinar por cuanto tiempo deben conservar los expedientes referentes al reconocimiento de prestaciones económicas por incapacidad o licencia, por lo que su entidad deberá emprender un proceso de valoración documental que involucre un equipo interdisciplinar a fin de determinar las normas que le aplican a este tipo de documentación e identificar los términos de vigencia, reserva legal, prescripción o caducidad de acciones legales que recaen sobre este tipo de documentos.

En segundo lugar, le comunicamos que es posible iniciar el trámite de reconocimiento de prestaciones económicas por incapacidad o licencia a partir de la digitalización de los soportes aportados en ventanilla y hacer su devolución a los solicitantes de forma inmediata. En ese caso, la digitalización debe ser certificada ya que como se expuso en el literal C de este concepto, esa modalidad es la única que posibilita sustituir un documento en físico por su imagen digital, garantizando que es una copia fiel e íntegra del primero, que es lo que busca su entidad cuando dentro del procedimiento solicita que, por ejemplo, el certificado de incapacidad sea "original", es decir, que sea fiable, auténtico e íntegro. Al respecto es pertinente reiterar que

si la serie producida a raíz del trámite de reconocimientos económicos por incapacidades o licencias posee valores secundarios y, por lo tanto, se determina que en el futuro será seleccionada una parte o conservada totalmente, no podrá aplicársele la digitalización certificada.

En los anteriores términos se absuelve la consulta planteada, la cual debe considerarse dentro de los parámetros establecidos en el Código Contencioso de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 28, del Título II, Derecho de Petición, capítulos I, II y III, sustituidos por la Ley 1755 de 2015, sobre el Alcance de los Conceptos.

Cordialmente,

Subdirectora de Gestión del Patrimonio Documental