

**ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS**

**TERCER CONGRESO DE DERECHO ADUANERO**

**“LA FIRMA DIGITAL Y SU UTILIZACIÓN  
EN LAS DESTINACIONES ADUANERAS ARGENTINAS”**

**(Objetivo: Operatoria Aduanera y Sistema Informático MARIA)**

**Autor: Abogado Carlos Luis Monzó.**

**Ponencia:**

Habida cuenta de la reforma al Código Aduanero efectuada por la Ley 25.986 y el cuerpo normativo basado en la Ley 25.506, el Tercer Congreso de Derecho Aduanero recomienda se implemente la utilización de la Firma Digital, para la mejora de los procedimientos relativos a la tramitación de las destinaciones aduaneras de importación y de exportación.

En este marco, se recomienda asimismo el dictado de la reglamentación interna que adecue los requisitos tanto para la actividad de los Certificadores Licenciados, como para la actuación de los Suscriptores.

# “LA FIRMA DIGITAL Y SU UTILIZACIÓN EN LAS DESTINACIONES ADUANERAS ARGENTINAS”

## NOTAS INTRODUCTORIAS

Con la Ley 25.986 de fecha 16 de Diciembre de 2004, se incorpora de modo explícito a la Ley 22,415 –así y en adelante denominada Código Aduanero- la posibilidad de la utilización de la firma digital.

En efecto, el inciso (b) del apartado (1) del artículo 234 del Código Aduanero (texto según artículo 5 de la Ley 25.986) dispone para las destinaciones de importación que *“1.- La solicitud de destinación de importación para consumo debe formalizarse ante el servicio aduanero mediante una declaración efectuada: (...) b) Por escrito, a través del sistema informático establecido por la Administración Federal de Ingresos Públicos, en cuyo caso éste, sin perjuicio del trámite del despacho, exigirá la ratificación de la declaración bajo la firma del declarante o de la persona a quien éste representare, salvo que el sistema permitiera la **prueba de la autoría de la declaración por otros medios fehacientes**; (...)”* (el remarcado es nuestro).

Correlativamente, para las destinaciones de exportación el artículo 332 del Código Aduanero (texto según artículo 14 5 de la Ley 25.986) dispone para las destinaciones de importación que *“1.- La solicitud de destinación de importación para consumo debe formalizarse ante el servicio aduanero mediante una declaración efectuada: (...) b) Por escrito, a través del sistema informático establecido por la Administración Federal de Ingresos Públicos, en cuyo caso éste, sin perjuicio del trámite del despacho, exigirá la ratificación de la declaración bajo la firma del declarante o de la persona a quien éste representare, salvo que el sistema permitiera la **prueba de la autoría de la declaración por otros medios fehacientes**; (...)”* (el remarcado es nuestro).

Con la Ley 25.506 de fecha 19 de Diciembre de 2002 y la normativa reglamentaria dictada en su consecuencia (siendo la más reciente la Decisión Administrativa 6/07 de fecha 07 de Febrero de 2007), se completa el marco normativo<sup>1</sup>, siendo inquietud de este trabajo, en base a una descripción somera de ese marco normativo, proponer pautas directrices para la implementación de la Firma Digital en la Dirección General de Aduanas.

## **FIRMA DIGITAL**

Según la definición de *firma digital* obrante en el Glosario, “*Se entiende por firma digital al resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital, posterior a su firma.*”

*Los procedimientos de firma y verificación a ser utilizados para tales fines serán los determinados por la Autoridad de Aplicación en consonancia con estándares tecnológicos internacionales vigentes<sup>2</sup> (artículo 2°, Ley N° 25.506)”.*

La Firma Digital se diferencia de la Firma Electrónica, ya que al ser posible la verificación de aquella acudiendo a un Certificador, prueba la autoría e integridad<sup>3</sup> de un documento electrónico con mayor intensidad.

Así, el artículo 7 de la Ley 25.506 prevé que “*Se presume, salvo prueba en contrario, que toda firma digital pertenece al titular del certificado digital que permite la verificación de dicha firma*”. Igualmente, el artículo 10 del mismo cuerpo legal establece que “*Cuando un documento digital sea enviado en forma automática por un dispositivo programado y lleve la firma digital del*

---

<sup>1</sup> Infobaeprofesional.com del 13 de Febrero de 2007, *Todo listo para que se implemente la firma digital en la Argentina* (entrevista al Dr.Horacio Granero, Especialista en Derecho Informático).

<sup>2</sup> El artículo 20 de la Decisión Administrativa 6/07 (JGM) prescribe que “*Establécese como estándar tecnológico de la Infraestructura de Firma Digital de la República Argentina, en lo referente al formato de los certificados digitales y listas de certificados revocados, al estándar ITU-T X.509 (ISO/IEC 9594-8) (...)*”.

<sup>3</sup> Según el Glosario aprobado por Decreto 427/98, *Integridad* significa “*Condición de no alteración de un documento digital*”.

*remitente se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento firmado proviene del remitente”. Por su parte, el artículo 8 de la Ley 25.506 prevé que “Si el resultado de un procedimiento de verificación de una firma digital aplicado a un documento digital es verdadero, se presume, salvo prueba en contrario, que este documento digital no ha sido modificado desde el momento de su firma”.*

Por el contrario, en el caso de la Firma Electrónica no existen estas presunciones, tal como surge del artículo 5 de la Ley 25.506, el cual prescribe que “(...) *En caso de ser desconocida la firma electrónica corresponde a quien la invoca acreditar su validez”.*

## **SUJETOS**

Sin perjuicio de las previsiones de la Ley 25.506, la Decisión Administrativa 6/07 de la Jefatura de Gabinete de Ministros –en adelante JGM– es la individualización más reciente, estableciendo en su artículo 13 que “Se definen como componentes de la Infraestructura de Firma Digital de la República Argentina:

- a) al ente licenciante y su Autoridad Certificante Raíz,*
- b) los certificadores licenciados, incluyendo sus Autoridades Certificantes y sus Autoridades de Registro,*
- c) los suscriptores de los certificados digitales de esas Autoridades Certificantes, y*
- d) los terceros usuarios de esos certificados”.*

### **Ente Licenciante y Autoridad Certificante Raíz**

El Ente Certificante es la Sub-Secretaría de la Gestión Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>4</sup>, es decir, que está a

---

<sup>4</sup> La Planilla Anexa al artículo 1 del Decreto 409/05 prevé como objetivo de la Sub-Secretaría de la Gestión Pública “(...) 16. *Actuar como autoridad de aplicación del Régimen Normativo que establece la infraestructura de Firma Digital establecida en la Ley N° 25.506, como así también en las funciones de entidad licenciante de certificadores, supervisando su accionar. (...)*”.

cargo de la Sub-Secretaría de la Gestión Pública el otorgamiento de las licencias respectivas a los Certificadores Licenciados, en lo que respecta a la Infraestructura de Firma Digital.

La Autoridad Certificante Raíz, en cambio, es el organismo intermedio por el cual el Ente Certificante entrega los Certificados Digitales a las Autoridades Certificantes de los Certificadores licenciados<sup>5</sup>, en los términos de las Políticas de Certificación<sup>6</sup> aprobadas.

### **Certificador Licenciado**

El párrafo primero del artículo 17 de la Ley en trato define al certificador licenciado en los siguientes términos: *“Se entiende por certificador licenciado a toda persona de existencia ideal, registro público de contratos u organismo público que expide certificados, presta otros servicios en relación con la firma digital y cuenta con una licencia para ello, otorgada por el ente licenciante”*.

En lo que es de interés a los efectos del presente trabajo, agregamos que el artículo 38 del Decreto 2.628/02 dispone de que *“Las entidades y jurisdicciones pertenecientes a la Administración Pública Nacional podrán ser certificadores licenciados emitir certificados para agentes y funcionarios públicos y particulares, tanto sean personas físicas como jurídicas. Dichos certificados deberán ser provistos en forma gratuita<sup>7</sup>. (...)”*.

---

<sup>5</sup> El artículo 14 de la Decisión Administrativa 6/07 (JGM) prescribe que la Autoridad Certificante Raíz *“Es la Autoridad Certificante administrada por el ente licenciante que emite certificados digitales a las Autoridades Certificantes de los certificadores licenciados correspondientes a sus Políticas de Certificación aprobadas. Al otorgar la licencia respecto a una Política de Certificación, el ente licenciante procederá a emitirle un certificado digital a través de su Autoridad Certificante Raíz”*.

<sup>6</sup> Según el Glosario aprobado por Decreto 2.628/02, por Política de Certificación se entiende al *“Conjunto de criterios que indican la aplicabilidad de un certificado a un grupo de usuarios en particular o a un conjunto de aplicaciones con similares requerimientos de seguridad”*.

<sup>7</sup> Texto según artículo 2 del Decreto 724/06.

## **Titular del Certificado Digital o Suscriptor**

El Titular del Certificado Digital o Suscriptor no está definido en la Ley 25.506, la cual se limita a puntualizar sus derechos<sup>8</sup> y obligaciones<sup>9</sup>.

## **Autoridad de Aplicación**

El artículo 29 de la Ley 25.506 ordena que *“La autoridad de aplicación de la presente ley será la Jefatura de Gabinete de Ministros”*.

A este respecto, señala el siguiente artículo 30 que *“La autoridad de aplicación tiene las siguientes funciones:*

- a) Dictar las normas reglamentarias y de aplicación de la presente;*
- b) Establecer, previa recomendación de la Comisión Asesora para la Infraestructura de la Firma Digital, los estándares tecnológicos y operativos de la Infraestructura de Firma Digital;*
- c) Determinar los efectos de la revocación de los certificados de los certificadores licenciados o del ente licenciante;*

---

<sup>8</sup> El artículo 24 de la Ley 25.506 prescribe que *“El titular de un certificado digital tiene los siguientes derechos:*

- a) A ser informado por el certificador licenciado, con carácter previo a la emisión del certificado digital, y utilizando un medio de comunicación sobre las condiciones precisas de utilización del certificado digital, sus características y efectos, la existencia de este sistema de licenciamiento y los procedimientos asociados. Esa información deberá darse por escrito en un lenguaje fácilmente comprensible. La parte pertinente de dicha información estará también disponible para terceros;*
- b) A que el certificador licenciado emplee los elementos técnicos disponibles para brindar seguridad y confidencialidad a la información proporcionada por él, y a ser informado sobre ello;*
- c) A ser informado, previamente a la emisión del certificado, del precio de los servicios de certificación, incluyendo cargos adicionales y formas de pago;*
- d) A que el certificador licenciado le informe sobre su domicilio en la República Argentina, y sobre los medios a los que puede acudir para solicitar aclaraciones, dar cuenta del mal funcionamiento del sistema, o presentar sus reclamos;*
- e) A que el certificador licenciado proporcione los servicios pactados, y a no recibir publicidad comercial de ningún tipo por intermedio del certificador licenciado”*.

<sup>9</sup> El artículo 25 de la Ley 25.506 prescribe que *“Son obligaciones del titular de un certificado digital:*

- a) Mantener el control exclusivo de sus datos de creación de firma digital, no compartirlos, e impedir su divulgación;*
- b) Utilizar un dispositivo de creación de firma digital técnicamente confiable;*
- c) Solicitar la revocación de su certificado al certificador licenciado ante cualquier circunstancia que pueda haber comprometido la privacidad de sus datos de creación de firma;*
- d) Informar sin demora al certificador licenciado el cambio de alguno de los datos contenidos en el certificado digital que hubiera sido objeto de verificación”*.

- d) *Instrumentar acuerdos nacionales e internacionales a fin de otorgar validez jurídica a las firmas digitales creadas sobre la base de certificados emitidos por certificadores de otros países;*
- e) *Determinar las pautas de auditoría, incluyendo los dictámenes tipo que deban emitirse como conclusión de las revisiones;*
- f) *Actualizar los valores monetarios previstos en el régimen de sanciones de la presente ley;*
- g) *Determinar los niveles de licenciamiento;*
- h) *Otorgar o revocar las licencias a los certificadores licenciados y supervisar su actividad, según las exigencias instituidas por la reglamentación;*
- i) *Fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias en lo referente a la actividad de los certificadores licenciados;*
- j) *Homologar los dispositivos de creación y verificación de firmas digitales, con ajuste a las normas y procedimientos establecidos por la reglamentación;*
- k) *Aplicar las sanciones previstas en la presente ley”.*

En estas funciones, la Jefatura de Gabinete de Ministros actúa secundada por la Sub-Secretaría de la Gestión Pública<sup>10</sup>, la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información de la Sub-Secretaría de la Gestión Pública<sup>11</sup>, y la Comisión Asesora para la Infraestructura de Firma Digital<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> La Planilla Anexa al artículo 1 del Decreto 409/05 prevé como objetivo –entre otros- de la Sub-Secretaría de la Gestión Pública “(...) 16. *Actuar como autoridad de aplicación del Régimen Normativo que establece la infraestructura de Firma Digital establecida en la Ley N° 25.506, como así también en las funciones de entidad licenciante de certificadores, supervisando su accionar. (...)*”.

<sup>11</sup> La Planilla Anexa al artículo 2 del Decreto 1.028/03 prevé como responsabilidades primarias –entre otras- de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información “1. *Entender en la elaboración del marco regulatorio del régimen relativo a la validez legal del documento y firma digital, así como intervenir en aquellos aspectos vinculados con la incorporación de estos últimos a los circuitos de información del sector público y con su archivo en medios alternativos al papel.*

2. *Ejercer las funciones de Autoridad Certificante de Firma Digital para el Sector Público Nacional”.*

<sup>12</sup> Por el artículo 28 de la Ley 25.506, “*Créase en el ámbito jurisdiccional de la Autoridad de Aplicación, la Comisión Asesora para la Infraestructura de Firma Digital”.*

## **Sistema de Auditoría**

El artículo 27 de la Ley 25.506 dispone que *“La autoridad de aplicación, con el concurso de la Comisión Asesora para la Infraestructura de Firma Digital, diseñará un sistema de auditoría para evaluar la confiabilidad y calidad de los sistemas utilizados, la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los datos, así como también el cumplimiento de las especificaciones del manual de procedimientos y los planes de seguridad y de contingencia aprobados por el ente licenciente”*.

Debido a la especificidad del cometido del sistema de auditoría, el artículo 34 de la Ley en trato prescribe que *“Podrán ser terceros habilitados para efectuar las auditorías las Universidades y organismos científicos y/o tecnológicos nacionales o provinciales, los Colegios y Consejos profesionales que acrediten experiencia profesional acorde en la materia”*.

## **Tercero Usuario**

El artículo 3 del Decreto 724/06 de fecha 08 de Junio de 2006 introdujo un nuevo sujeto, incorporando al Glosario la siguiente definición: *“Incorpórase al Anexo I del Decreto N° 2628 del 19 de diciembre de 2002, la siguiente definición: "18. TERCERO USUARIO: persona física o jurídica que recibe un documento firmado digitalmente y que genera una consulta para verificar la validez del certificado digital correspondiente”*.

En este marco, el artículo 34 bis<sup>13</sup> del Decreto 2.628/02 prevé que *“Los terceros usuarios que sean personas jurídicas que implementen aplicaciones que requieran firma digital, tienen la facultad de definir las características y requerimientos que deben cumplir las Políticas de Certificación, a los efectos de aceptar documentos electrónicos firmados digitalmente utilizando certificados digitales amparados por dichas Políticas. Dichas características y requerimientos deben ser manifestados previamente en forma clara y transparente a los titulares de certificados que pretendan operar con ellos”*.

---

<sup>13</sup> Incorporado por el artículo 4 del Decreto 724/2005 de fecha 13 de Junio de 2006.



## USO DE LA FIRMA DIGITAL EN EL ÁMBITO ADUANERO

De la breve reseña normativa efectuada, surge que están dadas las condiciones normativas generales para que se implemente la firma electrónica en las destinaciones aduaneras de importación y de exportación, conforme lo prevé el Código Aduanero a partir de la vigencia de su última reforma legislativa.

En este sentido, la Dirección General de Aduanas cumpliría un triple rol, ya que podrá constituirse en Certificador Licenciado<sup>14</sup>, será Titular o Suscriptor en lo que respecta a las Firmas Digitales de su personal que la represente, y a la vez será Tercero Usuario frente a la presentación por parte de los Importadores o de los Exportadores, de Certificados Digitales emitidos por otros Certificadores Licenciados que sean seleccionados a este fin, en los términos del artículo 34 bis<sup>15</sup> del Decreto 2.628/02 transcrito precedentemente.

Sin perjuicio de ello, hasta tanto la Dirección General de Aduanas obtenga la autorización para actuar como Certificador Licenciado y/o seleccione los Certificantes Licenciados, podría utilizar el servicio de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información, autorizada a este efecto<sup>16</sup>. Esta mención no es casual ni caprichosa, desde que esta Oficina ya cuenta en su

---

<sup>14</sup> El inciso (d) del artículo 41 del Decreto 2.628/02 prescribe que “La JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, establecerá las normas de aplicación de la presente reglamentación en la Administración Pública Nacional, que deberán contemplar: (...)”

d) La autorización para solicitar el licenciamiento como certificador ante el Ente Administrador de la Infraestructura de Firma Digital para las entidades y jurisdicciones de la Administración Pública Nacional. (...)”.

<sup>15</sup> Incorporado por el artículo 4 del Decreto 724/2005 de fecha 13 de Junio de 2006.

<sup>16</sup> Por el artículo 1 del Decreto 283/03 “Autorízase con carácter transitorio y hasta tanto se encuentre la Administración Pública Nacional en condiciones de emitir certificados digitales en los términos previstos en la Ley Nº 25.506 y en su Decreto Reglamentario Nº 2628/2002, a la OFICINA NACIONAL DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN dependiente de la SUBSECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS a proveer certificados digitales para su utilización en aquellos circuitos de la Administración Pública Nacional que requieran firma digital, de acuerdo a la política de certificación vigente”.

haber con una experiencia de emisión de Certificados Digitales en favor de la Oficina Nacional de Empleo Público de la Nación<sup>17</sup>.

En este orden de ideas, no resultaría descabellado imaginar que las firmas de los Importadores-Exportadores, como así también las de los Despachantes de Aduana, sean certificadas por la Asociaciones que los nuclean.

De todos modos, desde una perspectiva normativa, resta que por las áreas en definitiva competentes para ello, acudiendo a la colaboración de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información en su caso<sup>18</sup>, se adecuen al ámbito aduanero las condiciones fijadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación para el otorgamiento de las Licencias, tanto a quienes representarán al Organismo como a quienes interactuarán con él<sup>19</sup>.

Esperamos que estas ideas constituyan un humilde aporte para la emisión de una Recomendación, que impulsará la utilización de la Firma Digital en la tramitación de las destinaciones aduaneras de importación y exportación, en la convicción de que esta herramienta tecnológica no sólo dotará de seguridad a las comunicaciones y los registros, sino que también redundará en una mayor agilidad de los procedimientos operativos aduaneros.

---

<sup>17</sup> Para mayor ilustración, puede accederse al Informe de Gestión del Registro de Personal acogido al Sistema de Retiro Voluntario (Noviembre de 2006) en el vínculo "Empleo" de la página de Internet de la Sub-Secretaría de la Gestión Pública [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar).

<sup>18</sup> La Planilla Anexa al artículo 2 del Decreto 1.028/03 prevé como acciones –entre otras- de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información "*8. Impulsar programas y brindar asistencia a fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 47 y 48 de la Ley Nº 25.506, relativo al uso de tecnologías informáticas por parte del estado nacional, como así también en los demás poderes del Estado Nacional, en las provincias y en los municipios que lo requieran.*"

<sup>19</sup> A este fin, estimamos de interés la lectura, tanto de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2006 (apartado 2.22 relativo a Medios Electrónicos) del Servicio de Administración Tributaria de los Estados Unidos Mexicanos, como de la Resolución Exenta 4928/01 del Servicio Nacional de Aduanas de la República de Chile.