



036612-26-09-14

7.2

Bogotá D.C.,

Doctora
DIANA MILENA PULGARIN SANTA
Subsecretario de Asuntos Tributarios
Alcaldía Municipal de Pereira
Carrera 7 No. 18 – 55
Pereira – Risaralda

Asunto: Radicados 1- 2014 – 063426
Tema: Procedimiento tributario
Subtema: Firma Digital

Respetada Doctora:

En atención a su solicitud radicada como aparece en el asunto, nos permitimos manifestarle que de conformidad con el Decreto 4712 de 2008 la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de las actuaciones y actos administrativos específicos de dichas entidades, ni la asesoría a particulares. Por lo anterior, la respuesta se remite de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de manera general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante.

Consulta acerca de los pasos o procedimientos para implementar el mecanismo de la firma digital, y si es legal que la misma entidad expida el certificado digital sin la utilización de un tercero (empresa certificadora)

De conformidad con el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, los municipios y departamentos deben aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional a los impuestos por ellos administrados.¹

La presentación de declaraciones virtuales o declaraciones electrónicas se regula en el artículo 579-2 del Estatuto Tributario Nacional, así:

Artículo 579-2. Presentación electrónica de declaraciones. <Artículo modificado por el artículo 38 de la Ley 633 de 2000> <Inciso modificado por el artículo 136 de la Ley 1607 de 2012> Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 579 de este Estatuto, el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante resolución, señalará los contribuyentes, responsables o agentes retenedores

¹ “Artículo 59. Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.”

obligados a cumplir con la presentación de las declaraciones y pagos tributarios a través de medios electrónicos, en las condiciones y con las seguridades que establezca el reglamento. Las declaraciones tributarias, presentadas por un medio diferente, por parte del obligado a utilizar el sistema electrónico, se tendrán como no presentadas.

<Inciso modificado por el artículo 136 de la Ley 1607 de 2012> Cuando por inconvenientes técnicos no haya disponibilidad de los servicios informáticos electrónicos o se presenten situaciones de fuerza mayor que le impidan al contribuyente cumplir dentro del vencimiento del plazo fijado para declarar con la presentación de la declaración en forma virtual, no se aplicará la sanción de extemporaneidad establecida en el artículo 641 de este Estatuto, siempre y cuando la declaración virtual se presente a más tardar al día siguiente a aquel en que los servicios informáticos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se hayan restablecido o la situación de fuerza mayor se haya superado. En este último evento, el declarante deberá remitir a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales prueba de los hechos constitutivos de la fuerza mayor.

Cuando se adopten dichos medios, el cumplimiento de la obligación de declarar no requerirá para su validez de la firma autógrafa del documento.

Parágrafo. <Parágrafo adicionado por el artículo 48 de la Ley 1111 de 2006> (...)”

Conforme se indicó frente al artículo 59 de la Ley 788 de 2002, el artículo 579-2 transcrito, por corresponder a una norma de procedimiento tributario, puede ser aplicado por las entidades territoriales para lo cual deberán adecuarlo en sus respectivos estatuto tributarios y expedir las normas reglamentarias que hagan operativo el mecanismo allí previsto.

La presentación de declaraciones y pagos tributarios a través de medios electrónicos ante la DIAN se reglamentó inicialmente por el Decreto 408 de 2001, y los Decretos 4694 de 2005 y 1849 de 2006.

El Decreto 1791 de 2007, organizó en un solo articulado dicha reglamentación y realizó precisiones sobre la presentación virtual de declaraciones a través de los servicios informáticos electrónicos de la DIAN y las transacciones de pago realizadas por los mismos servicios. En su artículo segundo se lee:

Artículo 2°. Equivalente funcional. Las declaraciones tributarias que se presenten virtualmente a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deben ser firmadas electrónicamente, para tal efecto deberá utilizarse el mecanismo de firma amparado con certificado digital de la persona obligada a cumplir con dicho deber formal y del contador público o revisor fiscal, cuando sea el caso, que serán emitidos por la DIAN a través de dichos servicios.

Las declaraciones tributarias que se presenten a través de los servicios informáticos electrónicos no requieren para su validez de la firma autógrafa de la persona obligada a cumplir con el deber formal de declarar ni la del contador público o revisor fiscal, cuando sea el caso. La firma electrónica de las declaraciones presentadas virtualmente surte los mismos efectos legales de la firma autógrafa.

Posteriormente, luego de la modificación hecha por la Ley 1607 de 2012, se expidió el Decreto 2926 de 2013, “Por el cual se reglamenta el artículo 19 de la Ley 1607 de 2012 y el artículo 579-2 del Estatuto Tributario”. De este decreto resaltamos lo siguiente:

“

Considerando

...

Que el artículo 579-2 del Estatuto Tributario, establece que el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales, señalará los contribuyentes, responsables o agentes retenedores obligados a cumplir con la presentación de las declaraciones y pagos tributarios, a través de medios electrónicos, en las condiciones y con las seguridades que establezca el reglamento;

Que la firma electrónica a que se refiere el artículo 7° de la Ley 527 de 1999 es un método para identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación, por lo cual es confiable y apropiado para cumplir con el propósito del artículo 579-2 del Estatuto Tributario y el artículo 19 de la Ley 1607 de 2012, que modificó el numeral 5 del artículo 596 del Estatuto Tributario;

Que el Decreto número 2364 de 2012, mediante el cual se reglamentó el artículo 7° de la Ley 527 de 1999, señala en uno de sus considerandos que la firma electrónica representa un medio de identificación electrónico flexible y tecnológicamente neutro que se adecúa a las necesidades de la sociedad;

Que de acuerdo con las definiciones contenidas en el artículo 1° del Decreto número 2364 de 2012, se entenderá por firma electrónica los métodos, tales como, códigos, contraseñas, datos biométricos o claves criptográficas privadas, que permite identificar a una persona, en relación con un mensaje de datos, siempre y cuando el mismo sea confiable y apropiado respecto de los fines para los que se utiliza la firma, atendidas todas las circunstancias del caso, así como cualquier acuerdo pertinente;

Que el artículo 3° del Decreto número 2364 de 2012, dispone que cuando se exija la firma de una persona, ese requisito quedará cumplido en relación con un mensaje de datos si se utiliza una firma electrónica que, a la luz de todas las circunstancias del caso, incluido cualquier acuerdo aplicable, sea tan confiable como apropiada para los fines con los cuales se generó o comunicó ese mensaje;

Que el artículo 5° del Decreto número 2364 de 2012, señala que la firma electrónica tendrá la misma validez y efectos jurídicos que la firma autógrafa, si aquella cumple con los requisitos establecidos en el artículo 3° del citado decreto;

(...)

Decreta:

Artículo 1°. Firma electrónica. El Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales, establecerá mediante resolución las personas naturales que podrán utilizar la firma electrónica de que trata este decreto, para el cumplimiento de las obligaciones tributarias sustanciales y formales a través de los servicios informáticos electrónicos.

La U. A. E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), pondrá a disposición de los usuarios autorizados, el sistema de firma electrónica, sin uso de mecanismo digital (FESMD), el cual deberá cumplir los requisitos establecidos en el Decreto Reglamentario número 2364 de 2012.

Artículo 2°. Acuerdo. Previo al uso de la firma electrónica, sin uso de mecanismo digital, el usuario deberá suscribir un documento de acuerdo, en el cual se definirán las reglas que regirán las comunicaciones electrónicas confiables entre el usuario y la U. A. E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Al momento de suscribir el acuerdo el usuario deberá proporcionar la información que permita desarrollar los mecanismos de autenticación que la U. A. E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) usará como medio de identificación.

Artículo 3°. Validez. La firma electrónica a que se refiere el presente decreto, tendrá la misma validez y efectos jurídicos de la firma autógrafa.

(...)"

Consideramos que la reglamentación nacional puede servir de referente para la implementación de este sistema de declaración electrónica en las entidades territoriales.

Adicionalmente, será necesario que la entidad territorial tenga un soporte informático suficientemente seguro para controlar las presentaciones electrónicas y que se reglamenten los procedimientos necesarios para asegurar el correcto funcionamiento de este mecanismo.

Como se observa, la regulación nacional sobre la presentación de declaraciones electrónicas se remite a la Ley 527 de 1999 (agosto 18) *“por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”* y sus normas reglamentarias. Por tanto, la regulación que se expida en ese sentido en relación con las obligaciones tributarias del nivel territorial deberá sujetarse a las mismas regulaciones.

Sobre la posibilidad de que la misma entidad expida el certificado digital sin la utilización de un tercero (empresa certificadora), consideramos pertinente revisar la Ley 527 de 1999 que define:

ARTÍCULO 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

...

c) Firma digital. Se entenderá como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación;

d) Entidad de Certificación. Es aquella persona que, autorizada conforme a la presente ley, está facultada para emitir certificados en relación con las firmas digitales de las personas, ofrecer o facilitar los servicios de registro y estampado cronológico de la transmisión y recepción de mensajes de datos, así como cumplir otras funciones relativas a las comunicaciones basadas en las firmas digitales;

En consecuencia, el certificado digital solo puede ser expedido por la persona facultada para emitir certificados en relación con las firmas digitales, autorizada conforme a la Ley 527 de 1999 y sus normas reglamentarias.

El artículo 29 de la misma ley estableció las características y requerimientos de las entidades de certificación, fue modificado por el artículo 160 del Decreto Nacional 019 de 2012 y reglamentado por el Decreto Nacional 333 de 2014, que tiene por objeto definir el régimen de acreditación de las entidades de certificación.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Elaboró: Daniel Espitia