

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Código: GJ-FM-007
		Versión: 06
		Vigencia: 30/10/2020

Entidad originadora:	MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO – MINCIT / UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN.
Fecha (dd/mm/aa):	Enero de 2026
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por el cual se modifican los artículos 2.2.2.53.3, 2.2.2.53.4 y 2.2.2.53.12 del Capítulo 53 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, referente a la circulación de la factura electrónica de venta como título valor, y se dictan otras disposiciones”.

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia, sostiene que: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (...)” (Subrayado fuera de texto).

Acorde con lo manifestado por la Constitución, es importante precisar como antecedente principal lo regulado por el artículo 772 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971), modificado por el artículo 1º de la Ley 1231 de 2008 en relación con la factura: “Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.

No podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito. (...)”

Parágrafo: Para la puesta en circulación de la factura electrónica como título valor, el Gobierno Nacional se encargará de su reglamentación.”

De igual forma, el artículo 773 del Código de Comercio, modificado por el artículo 2º de la Ley 1231 de 2008, referente a la aceptación de la factura establece: “Una vez que la factura sea aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa que el contrato que le dio origen ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

El comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, por escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico. Igualmente, deberá constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo. (...)”

La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Código: GJ-FM-007
		Versión: 06
		Vigencia: 30/10/2020

beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.

Parágrafo. La factura podrá transferirse después de haber sido aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio. Tres (3) días antes de su vencimiento para el pago, el legítimo tenedor de la factura informará de su tenencia al comprador o beneficiario del bien o servicio.”

Así, el Código de Comercio reconoce a la factura como un título valor, concebido para permitir al vendedor o prestador del servicio documentar y respaldar la obligación de pago derivada de una relación comercial, y se ha consolidado no sólo como instrumento probatorio sino también como un mecanismo de financiamiento a través del contrato de factoring.

Posteriormente, el desarrollo tecnológico y las tendencias hacia la desmaterialización de los documentos llevaron al legislador a adoptar un enfoque normativo que responda a las nuevas realidades electrónicas.

Bajo ese contexto, surgió el primer proyecto de regulación de la factura electrónica, cuya necesidad se generó a partir de los efectos administrativos, cambiarios y de fiscalización que se originan a raíz de su circulación, lo que derivó en la expedición de la Ley 962 de 2005¹, norma que en su artículo 26 estableció: “Para todos los efectos legales, la factura electrónica podrá expedirse, aceptarse, archivarse y en general llevarse usando cualquier tipo de tecnología disponible, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos legales establecidos y la respectiva tecnología que garantice su autenticidad e integridad desde su expedición y durante todo el tiempo de su conservación. La posibilidad de cobrar un servicio con fundamento en la expedición de una factura electrónica se sujetará al consentimiento expreso, informado y por escrito del usuario o consumidor del bien o servicio.”

La anterior disposición habilitó la transición hacia una factura electrónica con vocación de título valor, y dio lugar a políticas públicas como las plasmadas en el documento CONPES 3484 de 2007, que destacó la relevancia de las MiPymes en la estructura empresarial nacional y su limitada capacidad de acceso al crédito, proponiendo el fortalecimiento del factoring como mecanismo de financiamiento.

Así mismo, la validez de la factura como título valor depende de la observancia de los requisitos descritos en los artículos 621 y 774 del Código de Comercio, al igual que lo prescrito en el artículo 617 del Estatuto Tributario donde se fijan los requisitos para la expedición de la factura de venta.

La Ley 1231 de 2008 unificó la factura como título valor, como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario.

En concordancia con lo anterior, y alineándose con los objetivos establecidos por la Ley 1943 de 2018, el artículo 18 de la Ley 2010 de 2019, modificó el artículo 616-1 del Estatuto Tributario, estableciendo la inclusión en la plataforma de factura electrónica de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN del registro de las facturas electrónicas consideradas como título valor que circulen en el territorio nacional, permitiendo su consulta y trazabilidad; e indicando la reglamentación de la circulación de las facturas electrónicas por parte del Gobierno Nacional.

El anterior mandato dio origen al Registro de Factura Electrónica de Venta considerada título valor - RADIAN (en adelante RADIAN), plataforma que hace parte del sistema de facturación administrado por

¹ Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Código: GJ-FM-007
		Versión: 06
		Vigencia: 30/10/2020

la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, cuya finalidad es administrar el registro, consulta y trazabilidad de las facturas electrónicas de venta como título valor que circulan en el territorio nacional, así como de los eventos que se asocian a las mismas.

Mediante el Decreto 1154 de 2020 se modificó el Capítulo 53 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, referente a la circulación de la factura electrónica de venta como título valor.

Así, en la reglamentación actualmente vigente, particularmente en el artículo 2.2.2.53.3 del Decreto 1074 de 2015 antes mencionado, se dispuso como ámbito de aplicación que: “El presente capítulo le será aplicable a las facturas electrónicas de venta como título valor, que sean registradas en el RADIAN y que tengan vocación de circulación, y a todos los sujetos involucrados o relacionados con la misma”.

No obstante lo anterior, ante las diversas interpretaciones respecto a la necesidad y obligatoriedad de registrar todas las facturas electrónicas de venta como título valor en el RADIAN, resulta necesario no solo aclarar el alcance del artículo 2.2.2.53.3 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, sino armonizarlo con lo precisado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de Unificación de octubre 27 de 2023 (STC11618-2023) respecto a que el alcance del RADIAN es únicamente ser un registro de las facturas electrónicas **que se constituyan como título valor y tengan vocación de circulación**, indicando lo siguiente:

“(…) Lo que reafirmó en su artículo 6º, al decir que “el alcance del RADIAN se circunscribe a lo previsto en el parágrafo 3º del artículo 616-1 del Estatuto Tributario y el Capítulo 53 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo; por tanto, los aspectos sustanciales de la factura electrónica de venta como título valor y los eventos asociados a ella, atenderán lo dispuesto en las normas que regulan la materia”, Asimismo, en el canon 31 advirtió que “la factura electrónica de venta que no se registre en el RADIAN no podrá circular en el territorio nacional, sin embargo, el no registro no impide su constitución como título valor, siempre que se cumpla con los requisitos que la legislación comercial exige para el efecto”. (…)

Como puede verse, el registro de la factura electrónica en el RADIAN es una condición para su circulación, más no para que se constituya en un título valor. Ello se explica porque en materia de títulos electrónicos, su registro en cabeza de un tercero permite garantizar la equivalencia funcional respecto de los títulos físicos, en cuanto a que exista un único documento representativo de los derechos que incorpora e igualmente acerca de quién es su tenedor legítimo. Dicho en otras palabras, el registro permite materializar los principios de legitimación y circulación de los títulos valores.

Bajo esta perspectiva, pueden existir facturas electrónicas de venta – títulos valores – registradas en el RADIAN y otras que no, dependiendo de si la intención del emisor es ponerlas a circular, esto es, transferirlas mediante endoso. Las primeras están llamadas a circular, mientras que las segundas el emisor no podrá endosarlas, sin que ello lo prive del derecho a ejecutarla frente a su deudor, adquirente del producto o del servicio. (…)

Por otra parte, el artículo 2.2.2.53.4 del mencionado Decreto 1074 de 2015, no guarda armonía con lo dispuesto en el régimen sustantivo comercial previsto en los artículos 772 y 773 del Código de Comercio, especialmente en lo que se refiere a los 3 días hábiles siguientes a la recepción de la factura como el término para la realización de la aceptación expresa, y para la configuración de la aceptación tácita de la misma.

Es así como, el artículo 2.2.2.53.4 del Decreto 1074 de 2015 antes mencionado dispuso que la aceptación expresa de la factura electrónica de venta como título valor debe realizarse por el adquirente/deudor/aceptante dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la mercancía o

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Código: GJ-FM-007
		Versión: 06
		Vigencia: 30/10/2020

del servicio; y que la aceptación tácita de la factura electrónica de venta como título valor opera cuando el adquirente/deudor/aceptante no reclamare al emisor en contra del contenido de la factura, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la mercancía o del servicio, reclamo que debe realizarse por escrito en documento electrónico.

Sin embargo, como se precisó anteriormente, de acuerdo con el artículo 773 del Código de Comercio el término para la aceptación expresa del contenido de la factura es dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la recepción de la factura, y la aceptación tácita de la factura, se configura cuando el comprador o beneficiario del servicio no reclamare en contra del contenido de la factura, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la recepción de la misma.

Lo anterior evidencia una diferencia conceptual que debe ser aclarada, en el sentido que la aceptación expresa de la factura electrónica de venta como título valor debe realizarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la factura, y la aceptación tácita se configura cuando el adquirente/deudor/aceptante no reclame al emisor en contra del contenido de la factura dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la factura, y no del recibo de la mercancía o del servicio, como actualmente se encuentra previsto.

En consecuencia, dicha diferencia ha generado incertidumbre jurídica sobre el momento en que se configura la aceptación tanto expresa como tácita de la factura y ha limitado la funcionalidad del título valor, afectando la celeridad en su negociación y reduciendo su valor como instrumento financiero para las empresas.

Así mismo, es relevante tener en cuenta la utilidad que la factura tiene como medio de movilización del crédito, cuyo objeto se enfoca en mejorar la solvencia y liquidez de cada uno de los sujetos participantes dentro de la cadena de valor, resultando fundamental enfatizar que, la factura electrónica de venta tiene dos efectos, a saber: (i) uno de carácter tributario que precisa una obligación formal con efectos fiscales para los obligados a facturar, y (ii) otro de carácter cambiario, al constituirse como una fuente de financiamiento productivo de las pequeñas y medianas empresas.

En esta materia, la jurisprudencia reciente ha reforzado la dimensión cambiaria de la factura electrónica como título valor. En particular, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, en sentencia de fecha 23 de octubre de 2023, antes referida, señaló: “(...) Memórese que la idea de dotar a la factura de venta de la calidad de un verdadero instrumento cambiario, tiene que ver, como consta en la exposición de motivos de la Ley 1231 de 2008, con el objetivo de “agilizar su negociación y exigibilidad, y por esa vía, brindar mecanismos de financiación para los micro, pequeños y medianos empresarios”, como lo es el factoring o compra de cartera. (...)”.

No obstante, al revisar la utilidad de la factura electrónica de venta, se observan datos generados a partir de sus efectos de tipo tributario, razón por la cual resulta necesario promover el conocimiento de sus efectos de tipo cambiario, en procura, que la factura se constituya en un instrumento idóneo para la obtención de un financiamiento productivo que contribuya a todos los sujetos y sectores que participan dentro de la cadena de valor.

Por ello, surge la necesidad de generar una modificación frente a lo regulado en los artículos 2.2.2.53.3, 2.2.2.53.4 y 2.2.2.53.12 del Capítulo 53 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, en la medida que estos se armonicen plenamente con la legislación comercial y se constituyan en una normativa que facilite el Financiamiento Productivo y la mejora de las condiciones de financiación de las Micro, Pequeñas y Medianas

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Código: GJ-FM-007
		Versión: 06
		Vigencia: 30/10/2020

Empresas, permitiéndoles aumentar su productividad, mediante el cobro anticipado de los créditos derivados de la venta de bienes o la prestación de servicios a plazo.

Lo anterior conlleva a la aplicación de las reglas del Código de Comercio sobre la aceptación de la factura como título valor, inclusive la potestad del facturador emisor para endosar la factura con la constancia expresa de su no aceptación o rechazo, efectuada bajo la gravedad de juramento en aquellos eventos en los cuales el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la recepción de esta última, potestad contemplada en el último inciso del artículo 773 del Código de Comercio, así como la obligatoriedad del informe de su legítima tenencia al comprador o beneficiario del servicio tres (3) días antes de su vencimiento para el pago, dispuesta en el parágrafo de la citada norma.

En ese sentido, las modificaciones que se proponen favorecen el establecimiento de nuevos escenarios en los que la Factura electrónica circule como un verdadero título valor, que sirva como medio de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas, al igual que al sector empresarial en general, generando un dinamismo en el uso de esta en el curso de las transacciones mercantiles.

En suma, las modificaciones propuestas a los artículos antes mencionados del Capítulo 53 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, buscan armonizar el régimen reglamentario con las normas sustanciales del derecho comercial y potenciar el uso de la factura electrónica como título valor como mecanismo de financiamiento productivo, y tienen como propósito:

(i) Precisar que la factura electrónica de venta adquiere la condición de título valor conforme a los artículos 772 y 773 del Código de Comercio, sin que sea requisito para tener tal calidad la de su inscripción en el RADIAN, con lo anterior se da claridad en el sentido que dicha inscripción cumple una función publicitaria y de trazabilidad, pero no constitutiva, y la misma se limita al registro de las facturas electrónicas de venta como títulos valores con vocación para circular;

(ii) Armonizar con lo dispuesto por el Código de Comercio, la aceptación expresa y la configuración de la aceptación tácita de la factura electrónica de venta, señalando que el término de los tres (3) días hábiles para aceptar, rechazar o formular reclamos se cuenta desde la recepción de la factura y no desde el recibo de la mercancía o del servicio; y

(iii) Reforzar la obligatoriedad del mensaje electrónico de informe por parte del tenedor legítimo al comprador o beneficiario del bien o del servicio, tres (3) días antes del vencimiento para el pago de la factura.

Como consecuencia de lo anterior, las modificaciones antes mencionadas conllevan su armonización con el sistema de factura electrónica de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, entendiéndose en consecuencia, que **la constancia de recibo electrónica de la mercancía o de la prestación del servicio, la constancia electrónica de la aceptación expresa o tácita de la factura o del reclamo respecto de esta última por parte del adquirente/deudor/aceptante**, deben realizarse y acreditarse electrónicamente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes **al recibo de la factura electrónica de venta**.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

- El ámbito de aplicación de las modificaciones mencionadas en el anterior numeral, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.2.53.3 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector

 Comercio, Industria y Turismo	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Código: GJ-FM-007
		Versión: 06
		Vigencia: 30/10/2020

Comercio, Industria y Turismo, corresponde a las facturas electrónicas de venta como título valor registradas en el RADIAN que tengan vocación de circulación, y a todos los sujetos involucrados o relacionados con la misma.

- Las modificaciones a los artículos 2.2.2.53.3, 2.2.2.53.4 y 2.2.2.53.12 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo tiene como principales objetivos:
 - (i) Concretar el ámbito de aplicación del Capítulo 53 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 antes mencionado, referente a la circulación de la factura electrónica de venta como título valor, a las facturas electrónicas de venta como título valor registradas en el RADIAN que tengan vocación de circulación, y a todos los sujetos involucrados o relacionados con la misma;
 - (ii) Aclarar y armonizar con lo dispuesto en el Código de Comercio, la aceptación expresa y la configuración de la aceptación tácita de la factura electrónica de venta, señalando que el término de los tres (3) días hábiles para aceptar, rechazar o formular reclamos se cuenta desde la recepción de la factura y no desde el recibo de la mercancía o del servicio; y
 - (iii) Reforzar la obligatoriedad del mensaje electrónico de informe por parte del legítimo tenedor de la factura al comprador o beneficiario del bien o servicio, tres (3) días antes del vencimiento para el pago de la factura.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo:

El proyecto de Decreto se expide en ejercicio de las facultades constitucionales y legales otorgadas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el parágrafo del artículo 772 del Código de Comercio, y el parágrafo 3° del artículo 616-1 del Estatuto Tributario, así:

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, establece que, corresponde al Presidente de la República, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. En desarrollo de esta potestad, el Gobierno, es decir, el Presidente con la firma del ministro del ramo correspondiente puede expedir los actos administrativos que desarrollen los postulados legales, de forma que permitan concretar las normas, generales y abstractas, en mandatos específicos y directos dirigidos a los operadores jurídicos de forma que la ley pueda materializarse adecuadamente. La potestad reglamentaria podrá ejercerse en la medida que el legislador haya dejado un margen al Gobierno, es decir, siempre y cuando no se haya regulado integralmente el asunto en el texto legal. En este caso particular, como se advirtió en el numeral 1 de la memoria justificativa, existen aspectos que deben modificarse para que la ley comercial pueda ser materializada.

El parágrafo del artículo 772 del Código de Comercio, modificado por el artículo 1 de la Ley 1231 de 2008 señala: “Para la puesta en circulación de la factura electrónica como título valor, el Gobierno Nacional se encargará de su reglamentación”.

El inciso 4° del parágrafo 3° del artículo 616-1 del Estatuto Tributario, dispuso que el Gobierno Nacional reglamentará la circulación de las facturas electrónicas. Adicionalmente, el precitado artículo señala que la plataforma de factura electrónica de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN incluirá el registro de las facturas electrónicas consideradas como título valor que circulen en el territorio nacional y permitirá su consulta y trazabilidad. De otra parte, indica que las entidades

 Comercio, Industria y Turismo	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Código: GJ-FM-007
		Versión: 06
		Vigencia: 30/10/2020

autorizadas para realizar actividades de factoraje tendrán que desarrollar y adaptar sus sistemas tecnológicos a aquellos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada:

El Decreto 1154 de 2020, incorporado en el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, el artículo 772 del Código de Comercio, y el artículo 616-1 del Estatuto Tributario, se encuentran vigentes.

3.3 Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas:

El proyecto de Decreto modifica los artículos 2.2.2.53.3, 2.2.2.53.4 y 2.2.2.53.12 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción):

A) Corte Suprema de Justicia STC11618-2023

Sala de Casación Civil y Agraria,
M. Ponente: Octavio Augusto Tejeiro Duque
Sentencia de fecha 27 de octubre de 2023

“(…) Memórese que la idea de dotar a la factura de venta de la calidad de un verdadero instrumento cambiario tiene que ver, como consta en la exposición de motivos de la Ley 1231 de 2008, con el objetivo de “agilizar su negociación y exigibilidad, y por esa vía, brindar mecanismos de financiación para los micro, pequeños y medianos empresarios”, como lo es el factoring o compra de cartera. De manera que si existen tantas dificultades e inseguridades para cobrar una factura electrónica de venta, es claro que su uso y circulación en el mercado se desestimulará y, por ende, también el desarrollo de las empresas que pueden obtener a través de ella ventajas económicas y financieras”.

(…)

La factura electrónica, que es la que aquí interesa, está soportada en un mensaje de datos, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones esenciales, las cuales son de dos clases, unas de forma, relativas a su expedición, y otras sustanciales. Las primeras, relativas a su expedición, están contempladas en normas tributarias, atañen a la forma del documento y a la información que debe incorporar. Su importancia reside, entre otros aspectos, en que facilitan el comercio electrónico, permiten al Estado el recaudo efectivo del impuesto causado por las ventas de bienes y servicios en el territorio nacional, e igualmente garantizan, a la luz de la Ley 527 de 1999, la equivalencia funcional respecto de las facturas físicas y, por tanto, la confiabilidad en su contenido. Las segundas, por su parte, corresponden a los requisitos que deben concurrir para su formación como instrumentos cambiarios.

Sobre la concurrencia de ambas exigencias y el deber de cumplirlas, obsérvese que el artículo 774 del Código de Comercio enseña cómo “la factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes (…)”. Del mismo modo, la normatividad que reglamentó la circulación de la factura electrónica (Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1154 de 2020), en su artículo 2.2.2.53.2., numeral 9º, define que la “factura electrónica de venta como título valor”, es un “mensaje de datos, expedido por el emisor o facturador electrónico, que evidencia una transacción de compraventa de un bien o prestación de un servicio, entregada y aceptada, tácita o expresamente, por

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Código: GJ-FM-007
		Versión: 06
		Vigencia: 30/10/2020

el adquirente/deudor/aceptante, y que cumple con los requisitos establecidos en el Código de Comercio y en el Estatuto Tributario, y las normas que los reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan”. (...)

5.2.2.1.- Pues bien, el hecho de que la factura electrónica esté soportada en medios digitales, demanda, en principio, que todas las operaciones que se realicen respecto de ella se hagan a través de ese soporte. Es así, porque al tratarse de información que se genera y transmite a través de mensajes de datos, se hace necesario garantizar su trazabilidad, de modo que pueda determinarse con certeza cuáles fueron las transacciones que la afectaron. Por ello, el sistema de facturación electrónica y su circulación están soportados en que las constancias de recibido de la factura, de recibido de la mercancía o del servicio y de la aceptación deben hacerse a través de sendos mensajes de datos, denominados “eventos”, así como desde las plataformas informáticas contempladas para la expedición del documento. (...)

6.1.- De lo anterior emerge que una factura electrónica de venta será título valor siempre y cuando cumpla los presupuestos formales y sustanciales mencionados, los cuales ha de demostrar el interesado para que a su favor se expida orden de apremio contra el adquirente o beneficiario del servicio.

Ahora, es cierto que las normas sobre la materia se refieren al registro de las facturas en la plataforma de factura electrónica de la DIAN. Pero también lo es que dicha inscripción no es una exigencia para la formación de las facturas como título valor, sino para su circulación, que es su transferencia mediante endoso, como lo dispone el Código de Comercio y el Decreto 1154 de 2020 que reglamentó lo pertinente. (...)

Para efectos de que se materialice la transferencia de derechos económicos contenidos en una factura electrónica que sea un título valor, el enajenante, cedente o endosatario deberá inscribir en el Registro de las Facturas Electrónicas de Venta administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN – RADIAN la transacción realizada. Hasta tanto no se realice el registro de las operaciones en el RADIAN, no se hará efectiva la correspondiente cesión de derechos. Respecto de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN establecerá las características, condiciones, plazos, términos y mecanismos técnicos y tecnológicos. (...)

Seguidamente, el artículo 2.2.2.53.7. dispone “[l]as facturas electrónicas de venta aceptadas y que Tengan vocación de Circulación, deberán ser registradas en el RADIAN por el emisor o facturador electrónico. Así mismo, deberán registrarse todos los eventos asociados con la factura electrónica de venta como título valor”. (...)

Y es que no debe olvidarse que el RADIAN es apenas una de las funcionalidades de la plataforma de facturación electrónica de la DIAN, destinada sólo para la circulación de las facturas electrónicas y los eventos asociados a ella. Es decir, no parece acertado afirmar que en el RADIAN deban inscribirse o generarse los eventos que originan la aceptación; éstos, como se vio atrás, los debe generar el adquirente en el sistema de facturación, de la misma forma en que el facturador expide el instrumento. (...)

En el mismo sentido, la DIAN, con ocasión del requerimiento que le efectuó la Sala en el curso de esta acción, precisó que “en el RADIAN se registran sólo eventos relacionados con la circulación de la factura electrónica de venta, por lo tanto, para poder registrar dichos eventos conforme lo señala el artículo 7 de la mencionada Resolución se requiere que cumplan los siguientes requisitos: El acuse de recibo de la factura electrónica de venta, la confirmación de recibido del bien servicio y la aceptación tácita o expresa de la factura; que son eventos previos al registro de la factura electrónica de venta en el RADIAN”.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Código: GJ-FM-007
		Versión: 06
		Vigencia: 30/10/2020

Como puede verse, el registro de la factura electrónica en el RADIÁN es una condición para su circulación, más no para que se constituya en un título valor. Ello se explica porque en materia de títulos electrónicos, su registro en cabeza de un tercero permite garantizar la equivalencia funcional respecto de los títulos físicos, en cuanto a que exista un único documento representativo de los derechos que incorpora e igualmente acerca de quién es su tenedor legítimo. Dicho en otras palabras, el Registro permite materializar los principios de legitimación y circulación de los títulos valores.

Bajo esa perspectiva, pueden existir facturas electrónicas de venta – títulos valores- registradas en el RADIÁN y otras que no, dependiendo de si la intención del emisor es ponerlas a circular, esto es, transferirlas mediante endoso. Las primeras están llamadas a circular, mientras que las segundas el emisor no podrá endosarlas, sin que ello lo prive del derecho a ejecutarla frente a su deudor, adquirente del producto o del servicio. (...)."

3.4 Circunstancias jurídicas adicionales:

Al respecto, para el proyecto de modificación de los artículos 2.2.2.53.3, 2.2.2.53.4, y 2.2.2.53.12 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo resulta importante la observancia de lo relacionado con el uso de las herramientas necesarias para la transformación digital en Colombia, cuyo objeto es la mejora de los servicios prestados por el Estado, garantizando el acceso a la información pública e impactando la calidad de vida y la competitividad.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La implementación del decreto no genera impacto económico, por ende, no tiene costo alguno para el Estado.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

La implementación del decreto no requiere disponibilidad de recursos presupuestales.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No aplica.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No Aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria
(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

(X)

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

No Aplica.

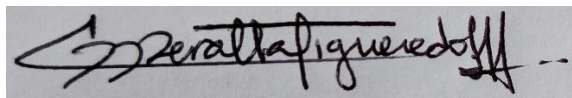
	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Código: GJ-FM-007
		Versión: 06
		Vigencia: 30/10/2020

(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	
Informe de observaciones y respuestas (Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)	(X)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)	(X)
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	No Aplica.
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	No Aplica.

Aprobó:

Mónica Fernanda Yajaira Leonel Martínez
Jefe de Oficina
Oficina Asesora Jurídica- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Hernán Alonso Zúñiga Carvajal
Director
Dirección de Regulación – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo



Gustavo Alfredo Peralta Figueredo
Director de Gestión Jurídica
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN