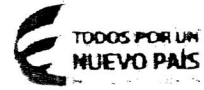
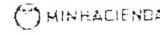


OK - Sistema

SJD  
PT



www.dian.gov.co

Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina

Bogotá, D.C. 19 de Agosto 2017  
100208221- 001161

Doctor  
**DAVID FERNANDO MORALES DOMINGUEZ**  
Administrador SIIF  
Carrera 8 N° 6c-38  
Bogotá D.C.

**DIAN** No. Radicado 000S2017020507  
 Fecha 2017-08-02 03:12:47 PM  
 Remitente Sede NIVEL CENTRAL  
 Depen SUB GES NORMATIVA DOCTRINA  
 Destinatario DAVID FERNANDO MORALES DOMINGUEZ  
 Folios 3 Anexos 0



COR-000S2017020507

Ref: Radicado 234 del 27/01/2017.

Tema: Procedimiento

Descriptor: Obligación de expedir factura o documento equivalente/entidades públicas.

Fuentes normativas: Estatuto Tributario, artículos: 615, 616-1, 616-2, 617; Ley 1819 de 2016, artículo 308; Decreto 1001 de 1997, artículo 17; Decreto 2242 de 2015, artículos 3 y 20; Decreto 1165 de 1996, artículo 13; Resolución 000055 de 2016, artículo 4.

Cordial saludo, Doctor Morales.

De conformidad con el artículo 20 del Decreto 4048 de 2008 este despacho está facultado para absolver las consultas escritas que se formulen sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras o de comercio exterior y control cambiario en lo de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Plantea usted que la Administración SIIF Nación implementó en la vigencia 2016 la funcionalidad del macro proceso "Derechos y cartera" con el objetivo de permitir a las entidades públicas generadoras de ingresos, el control y la gestión administrativa y financiera de todo el proceso de causación y recaudo de sus rentas públicas.

Expresa que el primer ciclo básico de operación del macroproceso está relacionado con el registro y control de ingresos públicos con recaudo de contado, funcionalidad que permite a las entidades la gestión administrativa y financiera sobre estas operaciones, obteniendo afectación automática en línea y tiempo real e integrada a la gestión presupuestal de los ingresos y a la contabilidad. Así mismo, permite a las entidades la generación de un formato que las entidades entregan a un tercero como evidencia de la venta.

Manifiesta también que inicialmente se elaboró un formato que se denominó "Documento de cobro de derechos" y fue remitido a la DIAN, solicitando un concepto que permitiera adoptar el formato como un documento equivalente a la factura. La respuesta sugirió una serie de recomendaciones las cuales aplicamos al modelo inicialmente propuesto y se generó un nuevo formato denominado "Documento de recaudo de contado" el cual cumple con todos los requisitos de un documento equivalente a la factura de acuerdo a lo establecido en el artículo 616 del Estatuto Tributario.

A partir de lo anterior se pregunta:

1. Las entidades públicas del gobierno del nivel central y descentralizado del orden nacional para la causación y recaudo de sus rentas de contado, ¿deben expedir documentos equivalentes a factura?
2. Una vez realizados los ajustes al nuevo formato denominado "Documento de recaudo de contado" y del cual anexamos copia, ¿se puede adoptar como un documento equivalente a la factura?

Al respecto se observa:

1. El Estatuto Tributario en el artículo 615 se refiere a la obligación de expedir factura en los siguientes términos:

*"Artículo 615. Obligación de expedir factura. Para efectos tributarios, todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a éstas, o enajenen bienes producto de la actividad agrícola o ganadera, deberán expedir factura o documento equivalente, y conservar copia de la misma por cada una de las operaciones que realicen, independientemente de su calidad de contribuyentes o no contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.*

*.../."*

De otra parte, el artículo 616-1 modificado por el artículo 308 de la Ley 1819 de 2016, establece:

*"Artículo 616-1. Factura o documento equivalente. La factura de venta o documento equivalente se expedirá, en las operaciones que se realicen con comerciantes, importadores o prestadores de servicios o en las ventas a consumidores finales*

*Son sistemas de facturación, la factura de venta y los documentos equivalentes. La factura de talonario o de papel y la factura electrónica se consideran para todos los efectos como una factura de venta.*

*Los documentos equivalentes a la factura de venta, corresponderán a aquellos que señale el Gobierno nacional.*

*.../." (Subrayado fuera de texto)*

El artículo 617 del mismo ordenamiento jurídico señala los requisitos de la factura. De otra parte, el artículo 616-2 ibídem se refiere explícitamente a las operaciones en las cuales no se requiere expedir factura, así:

*"Artículo 616-2. Casos en los cuales no se requiere la expedición de factura. No se requerirá la expedición de factura en las operaciones realizadas por bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial. Tampoco existirá esta obligación en las ventas efectuadas por los responsables del régimen simplificado, ... y en los demás casos que señale el Gobierno Nacional." (Resaltado fuera de texto)*

A partir de las normas en cita, es claro que la expedición de factura o documento equivalente constituye una obligación fiscal independientemente de la naturaleza jurídica de una entidad (pública o privada) o de su calidad de contribuyente o no. De otra parte, la ley y el reglamento señalan explícitamente los casos en los cuales no se requiere expedir factura, sin que entre ellos se encuentren las entidades públicas. Este deber legal se cumple, por regla general, según el artículo 617 del Estatuto Tributario, entregando el original del documento al comprador o adquirente. El vendedor debe conservar copia de la misma.

El reglamento, por su parte, señala los casos en los cuales es factible expedir documento equivalente. Por ejemplo, el Decreto 1001 de 1997 que reglamenta los artículos 616-1, 616-2 del Estatuto Tributario, establece, entre otros documentos equivalentes a la factura, el señalado en el artículo 17, así:

*"ARTICULO 17. Otros Documentos equivalentes a la Factura.*

*Constituyen documentos equivalentes a la factura, los expedidos por entidades de derecho público incluidas las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta donde el Estado posea más del cincuenta por ciento (50%) de su capital, los expedidos por empresas o entidades que presten servicios públicos domiciliarios, cámaras de comercio, notarias y en general los expedidos por los no responsables del impuesto sobre las ventas que simultáneamente no sean contribuyentes del impuesto sobre la renta. Estos documentos deberán contener como mínimo los siguientes requisitos:*

1. Nombre o razón social y NIT.

2. Numeración consecutiva.
3. Descripción específica o genérica de bienes o servicios.
4. Fecha.
5. Valor." (Resaltado fuera de texto)

Es decir que la ley consagra, para efectos tributarios, la obligación de expedir **factura o documento equivalente y, el reglamento autoriza documentos equivalentes, entre los cuales se encuentra el establecido en el artículo 17 del Decreto 1001**, para el tipo de entidades allí relacionadas. Esto implica que esas entidades pueden válidamente expedir factura acorde con la ley, caso en el cual deben llenar los requisitos del artículo 617 del Estatuto Tributario, o pueden cumplir igualmente con ese deber legal, expidiendo el documento equivalente autorizado en el artículo 17 de la norma en cita.

En este contexto es claro que, para efectos fiscales, la venta de bienes o prestación de servicios, en general, debe estar soportada en la factura, admitiendo el documento equivalente en los casos señalados por el reglamento. Obligación fiscal que se extiende a las entidades públicas, en los términos indicados. En todo caso, la factura o documento equivalente constituye el documento soporte para efectos fiscales, toda vez que permite identificar el ingreso para el vendedor y el costo o gasto para el comprador o adquirente. Igualmente tratándose de bienes o servicios gravados, permite efectuar el control de los impuestos correspondientes. Es así como para los propósitos fiscales, el artículo 771-2 del Estatuto Tributario indica los requisitos mínimos que deben cumplir estos documentos para efectos probatorios.

2. En relación con el formato que usted envía, sin perjuicio de lo indicado en el punto anterior, se observa lo siguiente:

Frente a la denominación: Tratándose de factura, **fiscalmente debe denominarse expresamente como "factura de venta"**. Tratándose del documento equivalente a que se refiere el artículo 17 del Decreto 1001 de 1997, no se establece una denominación específica.

En lo que se refiere al contenido, se establece que, salvo la denominación, el formato que se envía, incluye los datos que el artículo 617 del Estatuto Tributario señala para la factura, a saber:

- a) *Estar denominada expresamente como factura de venta.*
- b) *Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.*
- c) *Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado.*
- d) *Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.*
- e) *Fecha de su expedición.*
- f) *Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.*
- g) *Valor total de la operación.*
- h) *El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.*
- i) *Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.*

Si lo que se pretende es que, a través del documento que se comenta, las entidades públicas comprendidas en el SIIF, expidan documento equivalente, caso en el cual los datos se reducen en la práctica a los señalados por el artículo 17 del Decreto 1001 de 1997, queda la inquietud por qué el contenido del documento coincide, salvo la denominación, con los señalados en el artículo 617 del Estatuto Tributario para la factura. Lo anterior, como quiera que, si bien acorde con el decreto reglamentario las entidades públicas quedan autorizadas para expedir documento equivalente, también lo es que en la práctica existen entidades públicas que expiden factura con todos los requisitos de ley, en particular, las responsables del impuesto sobre las ventas. Cuando una entidad pública expide factura, la misma no se considera documento equivalente, **es factura**. Así las cosas, cabe preguntar si se contempla esta situación, de modo que las entidades públicas que, pese a la alternativa que tienen de expedir documento equivalente, **efectivamente expiden factura**, puedan hacerlo, como es el caso, por ejemplo, de la DIAN.

Se observa adicionalmente, que el documento que se comenta, incluye la firma de la entidad enajenante y del cliente. Por regla general, acorde con el artículo 617 del Estatuto Tributario, la factura no contempla este requisito, tampoco el artículo 17 del Decreto 1001 de 1997. No obstante, cabe mencionar que la factura electrónica contempla la firma digital o electrónica del vendedor como contenido técnico.

Frente a los llamados que se hacen en la base del documento enviado, donde se indica que:

*"Impresor: Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público- NIT: 89999090-2)"*

Se observa que, el artículo 617 del Estatuto Tributario señala entre los requisitos de la factura, en el literal h) *"El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura."*

Requisito que se entiende claramente asociado a la factura física que se expide en talonarios impresos, caso en el cual entre los datos que debe contener, se encuentra la **identificación del tipógrafo o litógrafo**, quien además está obligado a entregar información a la DIAN.

Así mismo, entre los llamados al pie, del formato que se envía, se indica también, que:

*"Las entidades de derecho público no están obligadas a solicitar resolución de numeración según el artículo 3 de la Resolución 3878 de 1996."*

Al respecto es necesario mencionar que el artículo 3 de la Resolución 3878 fue derogado. Actualmente el tema relativo a la **autorización de numeración**, como sistema técnico de control está reglamentado por la Resolución 000055 de 2016, que en el artículo 20 derogó expresamente la Resolución 3878 de 1996.

Cabe mencionar que la DIAN en ejercicio de sus facultades de fiscalización implementa sistemas técnicos de control, estableciendo como tal la numeración **autorizada**. La Resolución 000055 de 2016, en el artículo 4 establece los casos en los cuales **no se requiere autorización de numeración**, así:

- "a) En la expedición de documentos equivalentes a la factura.*
- b) En las facturas expedidas por entidades de derecho público incluidas las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta donde el estado posea más del cincuenta por ciento (50%) de capital, así como las que expidan las entidades que presten servicios públicos domiciliarios, las cámaras de comercio, las notarías y en general, los no contribuyentes del impuesto sobre la renta señalado en el estatuto tributario.*

*Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a quienes facturen o expidan documentos equivalentes a través de máquinas registradoras P.O.S y factura electrónica." (Resaltado y subrayado fuera de texto)*

La Resolución 000055 de 2016 exceptúa de la autorización de numeración los **documentos equivalentes**, así como las facturas que expidan las entidades públicas. Siendo preciso, en todo caso, tener en cuenta lo dispuesto en el parágrafo del artículo 4 que se cita, donde, entre otros aspectos, se indica que si se expide **factura electrónica** se requiere autorización de numeración, **requisito que aplicaría incluso a las entidades públicas que opten por esta alternativa**.

La anterior disposición es concordante con el Decreto 2242 de 2015 que reglamenta la factura electrónica que, sin excepción, establece entre los requisitos de expedición, la autorización de numeración, lo que aplica por lo tanto a las entidades públicas que facturen electrónicamente, independientemente de su naturaleza jurídica.

Este tema es también relevante, toda vez que se indica que, la funcionalidad a la que alude en la consulta, permite a las entidades la **generación de un formato** que las mismas entregan a un tercero como evidencia de la venta. Este formato, en su representación física, según se verifica, aunque se plantea como un documento equivalente a la factura, incluye como hemos indicado, salvo la denominación, los datos de contenido fiscal que el Estatuto Tributario exige en el artículo 617 para la factura. Así mismo, a partir de lo indicado y por su asociación con el SIIF, se infiere que el documento sería generado electrónicamente. Así las cosas, queda la inquietud si corresponde a un documento electrónico que pudiera entrar de alguna manera en el terreno de la factura electrónica o de la factura por computador.

Si lo primero, es preciso tener presente que la factura electrónica tiene una regulación específica a través del Decreto 2242 de 2015, que entre otros aspectos contempla lo relativo al **formato electrónico de generación** que, independientemente de su representación gráfica, debe corresponder con el especificado en este decreto y la Resolución 000019 de febrero de 2016. Este decreto, en el artículo 3, exige que la factura electrónica sea expedida, esto es, **generada y entregada**, en las condiciones y requisitos allí establecidos, comprendiendo los requisitos de contenido fiscal y **los de carácter técnico, incluido el formato electrónico XML establecido por la DIAN**, con las especificaciones efectuadas en los anexos de la citada resolución. Igual entre las **características de contenido técnico** se contempla la firma digital o electrónica. De modo que, siendo éste el reglamento de la factura electrónica, no puede existir una factura electrónica por fuera del mismo.

La factura electrónica así regulada aplica, en general, para toda clase de ventas, sea de contado o a crédito. Si se trata de una **factura electrónica título valor**, igual debe reunir los requisitos del artículo 617 *ibídem* más los propios del **Decreto 2242 de 2015**, reglamentario de la factura electrónica y, lo pertinente del Decreto 1349 de 2016 que reglamenta la circulación de la factura electrónica, decreto que se desarrolló en armonía con el **Decreto 2242 de 2015**.

Cabe mencionar precisamente que, con ocasión de una solicitud anterior, a la que usted alude en su consulta, esta Subdirección mediante Oficio 2014064325 del 26 de noviembre de 2014, al cierre del mismo, le informó del proceso que se surtía en su momento en materia de factura electrónica, así:

*"Finalmente, puede ser útil a este tema, tener presente que uno de los documentos equivalentes previstos por la ley es la factura electrónica. Documento que actualmente está reglamentado actualmente por el Decreto 1929 de 2007 y la Resolución de la DIAN 14465 del mismo año, los cuales se encuentran vigentes.*

*Sin perjuicio de ésto, cabe mencionar, que la DIAN viene trabajando en el proyecto para la masificación de la factura electrónica, que modificaría el modelo actual. El mismo contempla, entre otros aspectos, la propuesta de un nuevo decreto. Uno de los elementos que comprende el nuevo modelo de factura electrónica, es la homologación del formato, que sería definido por la DIAN. Este formato prevé los elementos del artículo 617 del Estatuto Tributario, incluye la firma digital o electrónica como elemento técnico de control y permitirá la inclusión de información adicional según las necesidades de los usuarios.*

*En este sentido, sería pertinente una revisión conjunta del tema, con el fin de conocer en más detalle el alcance del proyecto desde el SIIF-Nación, así como para poner en conocimiento el proyecto en relación con la factura electrónica que viene trabajando la DIAN. Par este efecto puede contactarse con el Dr. Jorge Alberto Bravo Rubiano, Subdirector de Gestión de Fiscalización Tributaria." (Resaltado fuera de texto)*

Al respecto debe tenerse en cuenta que el proyecto de decreto mencionado en el citado oficio, se materializó precisamente en el Decreto 2242 de 2015. Entonces, la factura electrónica tenía la connotación de documento equivalente. No obstante, por efecto de la Ley 1819 de 2016, en general, la factura de talonario o de papel y la factura electrónica se consideran para todos los efectos como una factura de venta. Así mismo, en virtud de las modificaciones introducidas por la Ley 1819 de 2016, estaría pendiente la nueva reglamentación en materia de documentos equivalentes. Sin embargo, por efectos del **parágrafo 4** del artículo 308 de la Ley 1819 de 2016, que modifica el artículo 616-1 del Estatuto Tributario, los documentos equivalentes reglamentados, entre otros, por los Decretos 1165 de 1996 y 1001 de 1997, continúan vigentes **hasta tanto se expida la nueva reglamentación sobre el tema**. Cabe mencionar también que, en el marco de estos dos decretos, **el único documento equivalente electrónico era la factura electrónica**, que como se indicó, ya no tiene esa connotación, sino de factura como tal.

Así mismo y, considerando la inquietud planteada sobre el tipo de documento que se pretende y su generación, es pertinente mencionar que acorde con el **parágrafo** del artículo 617 del Estatuto Tributario, el Decreto 1165 de 1996, en el artículo 13 reglamentó la **factura por computador**, la cual permite al Software asociar la identificación del artículo o servicio a la tarifa del impuesto sobre las ventas correspondiente, en la que interactúan la programación, el control y la ejecución de las funciones

inherentes a la venta, tales como emisión de facturas, comprobantes, notas crédito, notas débito, programación de departamentos, códigos, grupos, familias, o subfamilias. Caso en el cual, igualmente, debe cumplir los requisitos del artículo 617 del Estatuto Tributario, y si bien, su generación obedece a un sistema que permite al software las mencionadas funcionalidades, su entrega necesariamente tiene lugar en forma física, diferenciándose de la factura electrónica por las condiciones técnicas de generación y entrega, así como por los procedimientos y controles que aplican a una y otra. Además, debe tenerse presente que la factura por computador tiene una vigencia limitada en el tiempo, por razones como las anotadas y, toda vez que quienes utilizan esta forma de facturación, una vez entren voluntariamente en factura electrónica o sean seleccionados para tal efecto por la DIAN deben cesar esa forma de facturación, acorde con las disposiciones transitorias previstas en el artículo 20 del Decreto 2242 de 2015.

Finalmente, es necesario tener presente que de acuerdo con el párrafo transitorio del mismo artículo 308 de la Ley 1819 de 2016, en relación con los obligados a facturar que adicionalmente sean responsables del impuesto sobre las ventas, dispuso que a partir del 1 de enero de 2019 deben expedir factura electrónica.

Considerando que las entidades públicas, en general, están obligadas a expedir factura o documento equivalente, no puede perderse de vista que algunas de ellas son responsables del impuesto sobre las ventas, lo que implica de acuerdo con la norma aludida que, a partir del 1 de enero de 2019 deben pasar necesariamente a expedir factura electrónica. Efecto para el cual, deben dar cumplimiento al Decreto 2242 de 2015, su Resolución 000019 de 2016, y en su momento, a las modificaciones que tengan lugar, acorde con las especificaciones que sobre la materia trajo la Ley 1819 de 2016.

Así las cosas y, en virtud de todo lo anterior, se invita una vez más al Despacho bajo su administración para que revise el tema de manera conjunta con la Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria de la Entidad, considerando que el mismo interesa a la Administración Pública, teniendo en cuenta el alcance del SIIF, los procesos y las entidades que comprende, requiriéndose una mayor ilustración sobre el propósito del documento que plantea, su operatividad y, el marco en el que se desarrolla, en particular, atendiendo a los procedimientos de orden contable y financiero del ámbito de este sistema, con el fin de resolver las inquietudes que se presentan sobre el mismo y concretar una adecuada conexión con la obligación en materia fiscal para las entidades públicas de expedir factura o documento equivalente, las nuevas disposiciones en materia de facturación y lo que de ello se deriva, así como las funciones de control de la DIAN que le permiten a la entidad, entre otros aspectos, establecer procedimientos, requisitos y condiciones de carácter técnico en materia de facturación, de modo que, en este contexto, se aúnen esfuerzos, se coordine y armonice lo pertinente en función del cumplimiento de los fines del Estado.

Para los efectos pertinentes de coordinar su reunión, le informo que en la actualidad la Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria está ubicada en el piso 7 del Edificio Sendas - Carrera 7 No. 34 - 65. Bogotá D.C.

Atentamente,

  
**PEDRO PABLO CONTRERAS CAMARGO**  
Subdirector de Gestión Normativa y Doctrina

P/Apbm /R:Pc

Con Copia: Dr. Luis Bill Céspedes García  
Subdirector de Gestión de Fiscalización Tributaria.

M. Isabel M.  
agosto 29.  
2017