

Bogotá D.C.

1007

Doctor

**LISANDRO MANUEL  
JUNCO RIVEIRA**

Director General

**DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN**

[directorgeneral@dian.gov.co](mailto:directorgeneral@dian.gov.co)

[piloto\\_sistema\\_facturacion@dian.gov.co](mailto:piloto_sistema_facturacion@dian.gov.co)

[lforerog@dian.gov.co](mailto:lforerog@dian.gov.co)

[jchiah@dian.gov.co](mailto:jchiah@dian.gov.co)

<b>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</b>	
<b>RADICACION:</b> 22-41648- -5-0	<b>FECHA:</b> 2022-04-04 15:52:48
<b>DEPENDENCIA:</b> 1007 GRUPO DE TRABAJO DE ABOGACÍA DE LA C	<b>EVENTO:</b> SIN EVENTO
<b>TRAMITE:</b> 396 ABOGACIA COMPETENCIA	<b>FOLIOS:</b> 23
<b>ACTUACION:</b> 440 RESPUESTA	

**Asunto:** Radicación: 22-041648  
Trámite: 396  
Actuación: 440  
Folios: 23

**Referencia:** Concepto de abogacía de la competencia (artículo 7 Ley 1340 de 2009) sobre el Proyecto de Resolución “*Por la cual se desarrolla el registro de la factura electrónica de venta como título valor, se expide el anexo técnico correspondiente y se dictan otras disposiciones*” (en adelante el “**Proyecto**”)

1

Respetado Doctor Junco:

En respuesta a la comunicación del asunto radicada por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante “**DIAN**”) el 23 de marzo de 2022, esta Superintendencia rinde concepto de abogacía de la competencia sobre el Proyecto de la referencia en los siguientes términos: primero, se describirá el fundamento legal de la función de abogacía de la competencia; segundo, se expondrán los antecedentes normativos del proyecto; tercero, se plantearán las razones presentadas por el regulador para la expedición de la iniciativa regulatoria; cuarto, se describirá la estructura del Proyecto en los términos en los que la entiende esta Superintendencia; quinto, se presentará el respectivo análisis desde la perspectiva de la libre competencia económica y, por último, se formularán algunas conclusiones.

## 1. FUNDAMENTO LEGAL DE LA FUNCIÓN DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019:



"(...) la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo, a solicitud o de oficio, sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio los actos administrativos que pretendan expedir. El concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio en este sentido no será vinculante. Sin embargo, si la autoridad respectiva se apartara de dicho concepto, la misma deberá manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta."

De igual manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado indicó el efecto jurídico que podría tener sobre los actos administrativos de las autoridades regulatorias el incumplimiento de las obligaciones del citado artículo en los siguientes términos:

"El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no remitir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio, sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la nulidad del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"<sup>1</sup>. (Subrayado fuera del texto original)

2

Adicionalmente, es importante mencionar que los conceptos de abogacía cumplen labores preventivas de protección de la libre competencia. El Consejo de Estado ha indicado que el objeto de abogacía de la competencia es que el Estado no obstaculice las dinámicas del mercado con su actividad regulatoria. También pretende evitar que a través de actuaciones normativas se generen externalidades o se incremente el costo social de la regulación. La abogacía de la competencia no interfiere en la autonomía de los reguladores y su objetivo tampoco es sugerir medidas regulatorias. Dentro de las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante "**SIC**") se encuentra la de formular recomendaciones que esta autoridad considera pertinentes de cara a los proyectos de regulación. En este sentido, el regulador mantiene la decisión final de expedir el acto administrativo acogiendo o no las recomendaciones de esta Superintendencia<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Auto del 30 de abril de 2018 mediante el cual se decreta la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 2163 de 2016 "Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones", expedida por el Ministerio de Transporte e identificada con el radicado No.: 11001-03-24-000-2016-00481-00.



Finalmente, el artículo 2.2.2.30.7 del Decreto 1074 de 2015 indicó la obligación de las autoridades de regulación de dejar constancia del análisis de abogacía de la competencia en la parte considerativa del acto administrativo con posible incidencia en la libre competencia económica. En este sentido, la autoridad regulatoria correspondiente deberá consignar expresamente si consultó a la Superintendencia y si esta entidad emitió recomendaciones o no.

## 2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

### 2.1 Artículo 616-1 del Estatuto Tributario “Sistema de facturación”

Este artículo establece que el sistema de facturación en el país comprende la factura de venta y los documentos equivalentes. Adicionalmente, señala que hacen parte del sistema de factura todos los documentos electrónicos que sean determinados por la DIAN y que puedan servir, para el ejercicio de control de la autoridad tributaria y aduanera, como soporte de las declaraciones tributarias o aduaneras y/o de soporte de los trámites que se adelanten ante la DIAN. Esta entidad será quien establecerá las características, condiciones, plazos, términos y mecanismos técnicos y tecnológicos para la interoperabilidad, interacción, generación, numeración, transmisión, validación, expedición y entrega de las facturas.

### 2.2 Ley 2155 de 2021<sup>3</sup>

El artículo 13 de esta norma modifica el artículo 616-1 del Estatuto Tributario frente al sistema de facturación que comprende la factura de venta y los documentos equivalentes.

Particularmente, el párrafo 3 del artículo 13, el cual modifica el artículo 616-1 del Estatuto Tributario, establece lo siguiente:

“(…) “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.

<sup>3</sup> “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”.



Los sujetos no obligados a expedir factura podrán registrarse como facturadores electrónicos para poder participar en RADIAN, sin que para ellos implique la obligación de expedir factura de venta y/o documento equivalente, y por tanto conservan su calidad de ser sujetos no obligados a expedir tales documentos. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN establecerá las características, condiciones, plazos, términos y mecanismos técnicos y tecnológicos para estos efectos. El Gobierno nacional reglamentará la circulación de las facturas electrónicas.” (Subrayado fuera del texto original)

### **2.3 Decreto 1074 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, modificado por el Decreto 1154 de 2020**

El artículo 2.2.2.53.9 establece que: *“El administrador del RADIAN le reconocerá el rol de registro de eventos a los proveedores tecnológicos habilitados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales - DIAN, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2.2.2.53.8.”*

Por su parte, el artículo 2.2.2.53.6 establece la forma en la que procede la circulación de la factura electrónica de venta como título valor. El párrafo 1 del referido artículo establece que: *“Para efectos de la circulación de la factura electrónica de venta como título valor deberá consultarse su estado y trazabilidad en el RADIAN.”*

4

Por último, y en relación con el registro de eventos asociados a la factura electrónica de venta como título valor en la plataforma RADIAN, el Decreto señala lo siguiente:

*“Las 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.*

Los usuarios del RADIAN podrán registrar eventos directamente, o a través de sus representantes, siempre que se cuente con la infraestructura, servicios, sistemas y/o procedimientos que se ajusten a las condiciones, términos y mecanismos técnicos y tecnológicos señalados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, Y se ofrezcan plenas garantías de seguridad en la gestión de la información. En los casos en los que el usuario no cuente con los medios para garantizar lo dispuesto en el inciso anterior, podrá registrar eventos a través de intermediarios, tales como proveedores tecnológicos, sistemas de negociación electrónica o factores, según lo permita la normativa vigente.”<sup>4</sup>

### **2.4 Resolución 000042 del 05 de mayo de 2020**

<sup>4</sup> Artículo 2.2.2.53.7. del Decreto 1074 de 2015.



Mediante este acto administrativo se desarrollan los sistemas de facturación, los proveedores tecnológicos, el registro de la factura electrónica de venta como título valor y se expide el anexo técnico en materia de sistemas de facturación. Particularmente el artículo 94 establece que: *“La implementación y uso del registro de la factura electrónica de venta – título valor en el RADIAN entrará en operación una vez publicado el anexo técnico correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la presente resolución.”*

## **2.5 Concepto de Abogacía de la Competencia identificado con radicado No. 20-458642-6-0**

El referido concepto fue proferido el 16 de diciembre del año 2020 frente al proyecto de resolución “Por la cual se desarrolló el registro de la factura electrónica de venta como título valor y se expidió el anexo técnico de registro de la factura electrónica de venta como título valor”<sup>5</sup>. La finalidad de la iniciativa regulatoria objeto de estudio fue la de reglamentar las condiciones y mecanismos técnicos y tecnológicos que se debían establecer para lograr la correcta administración, registro, consulta y trazabilidad de la factura electrónica de venta como título valor en el RADIAN.

Respecto al anexo técnico del Proyecto, esta Superintendencia encontró que contenía requisitos de configuración tendientes a garantizar la interoperabilidad y autenticidad de la información de todas las facturas electrónicas sin que con esto se limitara al uso de un software específico. Por el contrario, esta Autoridad encontró que el anexo técnico describía características tecnológicas que podían adecuarse a diferentes tipos de softwares informáticos disponibles en el mercado motivo por el cual no resultaba contrario a la libre competencia económica en la medida que permitía a los usuarios elegir libremente el software informático que más se adecuara a sus necesidades.

Bajo este entendido, el hecho de que el proyecto se fundamentara en el principio de neutralidad tecnológica y permitiera la libre elección de softwares informáticos por parte de los usuarios del RADIAN, resultó ser una medida pro competitiva. Por lo anterior, a juicio de esta Superintendencia, dicha libertad en la elección propiciaba la maximización del beneficio tanto de los usuarios del RADIAN como de los agentes oferentes de licencias de softwares informáticos en el mercado. En consecuencia, esta Autoridad de Competencia no encontró elementos que despertaran preocupación a la luz de la libre competencia económica motivo por el cual no formuló ninguna recomendación.

---

<sup>5</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, Concepto de abogacía de la competencia identificado con radicado No. 20-458642-6-0, Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/20-458642.pdf>



## **2.6 Concepto de Abogacía de la Competencia identificado con radicado No. 20-477204-3-0**

El 29 de diciembre del año 2020 la Autoridad de Competencia emitió concepto frente al proyecto de resolución: “Por la cual se modificaron y adicionaron unos artículos a la Resolución 000042 de 05 de mayo de 2020 y se establecen otras disposiciones”<sup>6</sup>. La finalidad de este Proyecto era adoptar una nueva versión del anexo técnico de factura electrónica, que reemplazaría en su totalidad la versión del 1 de julio de 2020, facilitando el cumplimiento de las funcionalidades, especificaciones y/o reglas de validación que darían cumplimiento a la generación, transmisión, validación, expedición y recepción de la factura electrónica de venta, las notas débito, notas crédito, entre otros documentos electrónicos.

En dicho concepto, esta Superintendencia manifestó que las modificaciones técnicas incorporadas al anexo técnico del proyecto de resolución, las cuales debían ser adoptadas por los responsables de facturar electrónicamente, directamente o a través de proveedores tecnológicos, eran necesarias para el adecuado funcionamiento del registro de la factura electrónica de venta como título valor. Dentro de dichas modificaciones se incluyó la puesta en funcionamiento del RADIAN en lo referente a las validaciones que se realizarían de las aceptaciones de las facturas electrónicas. En este sentido, esta Superintendencia manifestó que las referidas modificaciones y adiciones no tenían el carácter de limitar la libre competencia económica, así como tampoco las dinámicas de mercado de los agentes económicos que intervienen en la expedición de facturas electrónicas y/o documentos equivalentes en Colombia y, por lo tanto, no formuló ninguna recomendación.

6

## **2.7 Resolución 000015 de 2021<sup>7</sup>**

Esta resolución se ocupa del registro de los eventos que se asocian a la factura electrónica de venta como título valor en el RADIAN. Así las cosas, este acto administrativo establece las condiciones, términos, mecanismos técnicos y tecnológicos, para la generación, transmisión, validación y recepción electrónica de la factura.

Adicionalmente, este acto administrativo establece que, en cualquier caso, en el registro de la factura electrónica de venta considerada título valor - RADIAN, se inscribirán las facturas electrónicas consideradas como título valor que circulen en el

<sup>6</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, Concepto de abogacía de la competencia identificado con radicado No. 20-477204, Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/20-477204%20DIAN.pdf>

<sup>7</sup> Por la cual se desarrolla el registro de la factura electrónica de venta como título valor y se expide el anexo técnico de registro de la factura electrónica de venta como título valor.



territorio nacional.

### 3. RAZONES PRESENTADAS POR EL REGULADOR PARA LA EXPEDICIÓN DEL PROYECTO

De conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del Proyecto, el objeto del Proyecto: “se enmarca únicamente en los aspectos relacionados con el registro de los eventos que se asocian a las facturas electrónicas de venta como título valor en la plataforma que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ponga a disposición de los usuarios del registro de la factura electrónica de venta como título valor”<sup>8</sup>. Bajo ese entendido, se requiere implementar de manera electrónica el registro de la factura electrónica de venta como título valor para su circulación en el territorio nacional, permitiendo su consulta y trazabilidad a los usuarios del registro.

Por lo tanto, el regulador considera que es necesario establecer las definiciones, usuarios, roles, eventos, así como las condiciones y mecanismos técnicos y tecnológicos para realizar la administración, registro, consulta y trazabilidad de la factura electrónica de venta como título valor en el registro de la factura electrónica de venta como título valor o RADIAN y su anexo técnico.

### 4. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto tiene como objeto reglamentar un nuevo desarrollo del RADIAN para lo cual expide una nueva versión del anexo técnico correspondiente. Específicamente y de acuerdo con el artículo 1, la iniciativa regulatoria pretende que el registro en el RADIAN permita llevar a cabo la trazabilidad de los eventos asociados a la factura electrónica de venta como título valor (en adelante, “**factura electrónica de venta**”) de tal suerte que se establezcan los lineamientos y mecanismos técnicos y tecnológicos para su **generación, transmisión, validación y recepción electrónica**. La expedición de este Proyecto conlleva a la derogatoria de la Resolución 000015 de 2021.

En aras de dar cumplimiento al objeto anterior, el Proyecto se compone de 36 artículos contenidos en nueve títulos, además del Anexo Técnico RADIAN (en adelante, “**AT RADIAN**”) 1.1. Sus ejes temáticos, los cuales serán tratados en las siguientes subsecciones, pueden agruparse en las siguientes cuatro partes: (i) la gestión, los elementos y el alcance del registro; (ii) la inscripción, los eventos y los usuarios; (iii) las disposiciones comunes y el funcionamiento del RADIAN; y (iv) los elementos técnicos, con el apoyo del AT RADIAN 1.1.

---

<sup>8</sup> Cfr. Parte considerativa del Proyecto aportado al expediente 22-041648. Pág. 4.



#### **4.1. Sobre los términos claves del registro de la factura electrónica de venta como título valor – RADIAN**

Antes de proceder con el desarrollo de las siguientes subsecciones, es necesario introducir la terminología que es transversal y útil para el correcto entendimiento del presente concepto. Con esto dicho, el RADIAN requiere de espacios de desarrollos de actividades donde los usuarios hacen uso de sus servicios. Cuando el uso se circunscribe al acto de probar o demostrar componentes del software para el registro de la factura y sus eventos, este espacio recibe el nombre de *Ambiente de producción en habilitación*. Por su parte, cuando el uso se centra en el empleo del AT RADIAN, el espacio es denominado *Ambiente de producción en operación*.

Como se observa, el segundo ambiente es el relacionado con los usuarios del RADIAN, para lo cual el anexo técnico es relevante. Esto porque es un documento que contiene “(...) las características, condiciones, términos, mecanismos técnicos y tecnológicos para la habilitación, generación, transmisión, validación, entrega y recepción de los eventos que se asocian a la factura electrónica”. Para poder identificar el registro, el sistema le asigna un CUDE al evento asociado a la factura, es decir, un Código Único de Documento Electrónico.

El RADIAN contempla diferentes actividades. Es de resaltar las de interés dentro de este concepto, a saber: (i) La inscripción de la factura electrónica, la cual es voluntaria y es hecha por el emisor o facturador electrónico (o tenedor legítimo); (ii) la generación de eventos y su validación, donde la primera se refiere al procedimiento informático donde se estructura la información de los eventos susceptibles de ser asociados a la factura electrónica, mientras la segunda se refiere al procedimiento informático donde se verifica el cumplimiento de reglas de validación para la generación en cuestión; y (iii) la transmisión de los eventos, que se refiere al procedimiento electrónico mediante el cual se remite a la DIAN la información contenida en los eventos estructurados generados y asociados a la factura electrónica.

Finalmente, nótese que el registro de la factura está sujeto a su origen, el cual es el resultado de una transacción que se deriva en la entrega de un bien o en la prestación de un servicio entre agentes. Los procedimientos informáticos relacionados con las actividades mencionadas en el párrafo anterior pueden ser elaborados por los usuarios del sistema RADIAN, entre ellos, uno de los agentes implicados en la transacción mencionada. Los usuarios pueden ser directos, si tienen a su disposición el software que se encarga de las actividades en cuestión sin la intervención de un tercero, o indirectos, si se requiere de designación de un mandatario habilitado para la funcionalidad aquí tratada.





## **4.2. Sobre la Administración, componentes y alcance del registro de la factura electrónica de venta como título valor – RADIAN**

De conformidad con el artículo 3, el RADIAN permite el registro, consulta y trazabilidad de las facturas electrónicas circulantes en el territorio nacional, como también de todo evento asociado a ellas. La administración del RADIAN – entendiéndose por este todo acto que atienda las condiciones, términos, mecanismos técnicos y tecnológicos dispuestos en el AT RADIAN 1.1. - está a cargo de la Subdirección de Factura Electrónica y Soluciones Operativas de la Dirección de Gestión de Impuestos de la DIAN, según el artículo 4. De acuerdo con el artículo 5, los elementos que componen al RADIAN son: (i) la factura electrónica y los eventos asociados a ella; (ii) los usuarios; y (iii) las funcionalidades que dan cumplimiento de la habilitación, generación, transmisión, validación, entrega y registro de los eventos en cuestión según el AT RADIAN 1.1. Siguiendo el artículo 6, el alcance del RADIAN se circunscribe a lo dispuesto en el parágrafo 3 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

## **4.3. Sobre la inscripción, los eventos que se registran y los usuarios**

En relación con la inscripción, el artículo 7 establece los requisitos para la inscripción en el RADIAN, cuyo proceso implica un procedimiento de validación de:

- El cumplimiento de los requisitos impuestos por la normatividad contemplada por el Código de Comercio, el Estatuto Tributario y la Resolución 00042 de 2020 (o toda norma que le modifique).
- La fecha de vencimiento y el acuse de recibo de la factura electrónica.
- El recibo del bien o prestación del servicio.
- Aceptación expresa o tácita de la factura electrónica de venta

Todo proceso de generación, transmisión, validación, entrega y recibo de los requisitos mencionados se desarrolla según lo sugerido por el artículo 68 de la Resolución 000042 de 2020 (o toda norma que le modifique). Y, de conformidad con el artículo 8, una vez validados los requisitos, la factura electrónica puede ponerse en circulación ante manifestación expresa y voluntaria del emisor/factorador electrónico o tenedor legítimo.

Por otro lado, según el artículo 9, los eventos que se asocian a la factura electrónica se registran siguiendo los lineamientos del artículo 2.2.2.53.2 del Decreto 1074 de 2015. Para tal registro hay una serie de condiciones de conformidad con el artículo 10: (i) El evento de registro de factura electrónica se da con el cumplimiento de los requisitos mencionados; (ii) se registran eventos de los usuarios identificados por el artículo 11 del Proyecto, lo cual se discute en la próxima subsección; (iii) los eventos deben estar validados ante la DIAN; (iv) no debe haber limitación que obstruya la



circulación de las facturas de conformidad con las normas comerciales puesto que impide el registro de eventos posteriores; y (v) la obligación de pago de la factura electrónica no deben haberse extinguido con anterioridad. Los eventos que previamente se mencionaron se encuentran en la Tabla No.1.

**Tabla No. 1: Eventos que pueden asociarse a la factura electrónica**

<b>Eventos y ramificaciones</b>	
Inscripción de la factura electrónica en el RADIAN	<p>Puede ser de dos tipos, ya sea por Negociación general o por Negociación directa previa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Primera inscripción de la factura electrónica.</li> <li>2. Inscripción posterior de la factura electrónica.</li> </ol>
Endoso electrónico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Endoso en propiedad con o sin responsabilidad.</li> <li>2. Endoso en garantía.</li> <li>3. Endoso en procuración.</li> <li>4. Endoso con efectos de cesión ordinaria.</li> <li>5. Cancelación del endoso electrónico.</li> </ol>
Aval	
Mandato	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por documento (general o limitado).</li> <li>2. Por tiempo (Limitado o ilimitado).</li> <li>3. Terminación del mandato.</li> </ol>
Informe para el pago	
Pago de la factura electrónica de venta como título valor	Total o parcial.
Limitación y terminación de la limitación para circulación de la factura electrónica	
Protesto	
Transferencia de los derechos económicos <sup>9</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Notificación al deudor sobre la transferencia de los derechos económicos.</li> <li>2. Pago de la transferencia de los derechos económicos.</li> </ol>

**Fuente:** Grupo de Trabajo Abogacía de la Competencia con base en el Proyecto aportado al expediente bajo el radicado No. 22041648

Finalmente, en relación con los usuarios, la Tabla No. 2 muestra los 14 actores del sistema de acuerdo con el artículo 11, los cuales pueden tener tres posibles roles asignados según el artículo 12, a saber:

<sup>9</sup> Este es un nuevo evento que no está presente en la norma que el presente Proyecto deroga.

- *Rol de Administrator:* Faculta al usuario para la gestión de los registros de los eventos en el RADIAN sujeto a las condiciones técnicas y tecnológicas ofrecidas por el AT RADIAN, la resolución que lo regula y las funciones de la autoridad competente, la cual es la DIAN a través de su Subdirección de Factura Electrónica y Soluciones Operativas de la la Dirección de Gestión de Ingresos (o la que haga sus veces).
- *Rol de Registro:* Faculta al usuario para registrar los eventos asociados a la factura electrónica (o cualquier modificación sobre dichos eventos), según los lineamientos de la norma subyacente del AT RADIAN.
- *Rol de Consulta:* Faculta al usuario para consultar los eventos asociados a la factura según los lineamientos de la norma subyacente del AT RADIAN.

**Tabla No. 2: Actores del sistema de factura electrónica**

1. DIAN.	2. Emisor o facturador electrónico.
3. Adquirente / deudor / aceptante.	4. Tenedor(es) legítimo(s).
5. Endosante.	6. Endosatario.
7. Sistemas de Negociación Electrónica (en adelante, "SNE").	8. Mandante.
9. Mandatario.	10. Avalista.
11. Autoridades competentes.	12. Factor.
13. Proveedores tecnológicos.	14. Enajenante o cedente.

**Fuente:** Grupo de Trabajo Abogacía de la Competencia con base en el Proyecto aportado al expediente bajo el radicado No. 22041648

#### **4.4. Sobre la habilitación, la generación, la transmisión, la validación y otros elementos técnicos y disposiciones comunes del RADIAN**

En el marco de la operación del RADIAN existen una serie de etapas que deben surtir. La primera de ellas es la *Habilitación*. Esta etapa consiste en el procedimiento de registro que llevan a cabo los usuarios, y constituye una condición necesaria para el uso de las funcionalidades relacionadas con la incorporación de los usuarios, roles asignados y eventos que se registran en el RADIAN. En relación con esta actividad, cabe señalar que, a diferencia de la resolución que se deroga, el Proyecto establece que el proveedor tecnológico, el SNE o el Factor, y no sólo el primero, pueden suministrar el software para el usuario indirecto, esto es, aquel que no cuenta con un software que le permita conectarse al RADIAN.

Posteriormente, el usuario puede proceder a la segunda etapa, la *Generación* del evento. Esta consiste en el registro de los eventos asociados a la factura electrónica, de conformidad con lo establecido en el artículo 14. La labor anterior implica la estructuración de la información que contendrá el evento objeto de registro, de ahí que



esté sujeto a transmisión a la autoridad competente para su validación y registro efectivo.

La *Transmisión* es el procedimiento por el cual se remite el ejemplar de la información que contiene el evento derivado de la factura electrónica. De este modo, la autoridad competente (DIAN) procede con la generación de un documento electrónico cuyo contenido es la validación de las reglas de verificación de los eventos mencionados. Este último procedimiento recibe el nombre de *Validación*. El alcance de la verificación en cuestión son las establecidas por el artículo 10 del Proyecto, y la responsabilidad ante cualquier inconsistencia recae sobre el usuario que tenga el rol de registro, de conformidad con el artículo 17. La entrega de los eventos a validar, regulada por el artículo 18, se rige por el deber formal de la presentación y envío de los eventos en cuestión según los lineamientos del AT RADIAN – asunto que se discutirá en la próxima subsección. Los medios para la entrega son el correo electrónico o cualquier tipo de transmisión electrónica en dispositivos electrónicos entre los servidores de los usuarios del RADIAN.

De acuerdo con el artículo 19, el Registro de los eventos se realiza una vez que se haya materializado la validación. A lo largo de esta cadena de *Transmisión-Validación-Registro* puede acontecer cualquier percance, razón por la que el artículo 20 trata sobre el procedimiento a llevar a cabo ante cualquier contingencia. Tan pronto como se materialice el registro, pueden consultarse los eventos. Posteriormente, se puede proceder con la expedición del certificado de existencia y trazabilidad de la factura electrónica circulante en el territorio nacional, el cual es generado por el sistema de facturación electrónica de la DIAN según el artículo 23. Vale la pena mencionar que la solución para la generación, transmisión y registro de eventos es un servicio que podrá ser suministrado de forma gratuita por parte de la DIAN, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.

Adicionalmente, el Proyecto agrega unas disposiciones comunes. Una de estas disposiciones es la contenida en el artículo 26 que trata de los usuarios del RADIAN a través de mandatarios. Asimismo, este conjunto de disposiciones incorpora los lineamientos en términos de: la información y requisitos adicionales para eventos a registrar en el RADIAN (artículo 28); el idioma y moneda en el contenido de los eventos (artículo 29); los proveedores tecnológicos en relación con el RADIAN (artículo 30); el registro de los sujetos no obligados a expedir factura electrónica para ser usuario del RADIAN (artículo 32); y la responsabilidad de la información registrada en el RADIAN (artículo 33), cuyos lineamientos se desarrollan de conformidad con las normas sobre tratamiento de datos personales, ya sea por medio del artículo 15 de la Carta Magna, la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013.



Finalmente, el artículo 34 Proyecto establece que la factura electrónica expedida bajo las condiciones por las cuales la norma le da la naturaleza de título valor “(...) se constituirá en soporte de costos, deducciones e impuestos descontables (...)” una vez se haya confirmado la recepción de la factura y de los bienes o servicios a través de un mensaje electrónico con destino al emisor, de acuerdo con las especificaciones de la norma y el AT RADIAN.

#### 4.5. Anexo Técnico

De acuerdo con la norma, el AT RADIAN “(...) describe las condiciones, términos y mecanismos técnicos y tecnológicos para la generación, transmisión, validación, entrega y registro de los eventos (...)” asociados a la factura electrónica. El cumplimiento de la *generación, transmisión, validación, registro y entrega* de dichos eventos depende de las reglas de validación, las cuales están plasmadas en el AT RADIAN. Estas reglas posibilitan que los usuarios del RADIAN tengan un buen desempeño en los ambientes de producción en habilitación y en operación. Debido a la relevancia del AT RADIAN, el artículo 24 adopta formalmente el anexo técnico que reemplaza en su totalidad al de versión anterior (AT RADIAN 1.0). El nuevo anexo, referenciado como AT RADIAN 1.1. forma parte integral de la norma.

13

En términos generales, el AT RADIAN 1.1 se distingue de su versión anterior por: (i) la introducción de nuevas reglas a notificación y a rechazo; (ii) la eliminación de ciertas reglas; (iii) la incorporación de reglas con ajustes en los textos; (iv) el ajuste del texto; y (v) la inclusión de nuevos numerales concernientes al control de versiones, los eventos y los documentos electrónicos.

Los documentos electrónicos referenciados con anterioridad son construidos a partir de la especificación *Universal Business Language* (en adelante, “**UBL**”). Esta última es una herramienta que define una librería de documentos de negocios XML estándar, lo que resulta útil para digitalizar procesos comerciales o logísticos para cadenas de suministro internacional o nacional. De acuerdo con OASIS (*Organization for the Advancement of Structured Information Standards*)<sup>10</sup>, el UBL puede pensarse como una herramienta de intermediación que funciona como lengua – franca entre aplicaciones de negocios y comunidades comerciales para que la información entre las partes pueda tener un flujo a lo largo de la cadena de suministro bajo un formato común<sup>11</sup>. Para el caso en cuestión, el Proyecto utiliza dos tipos de documentos:

<sup>10</sup> Es el consorcio que trabaja para la adopción de estándares abiertos en materia de bioseguridad, computación en la nube, *blockchain*, etc., también propietario de UBL. Para más información, consultar la página oficial <https://www.oasis-open.org/>.

<sup>11</sup> Para mayor información, remitirse al siguiente link: [https://www.oasis-open.org/committees/tc\\_home.php?wg\\_abbrev=ubl](https://www.oasis-open.org/committees/tc_home.php?wg_abbrev=ubl)



*ApplicationResponse* (Registro de Evento) y *AttachedDocument* (Contenedor Electrónico).

Dado que en el AT RADIAN se identifican las limitaciones tecnológicas concernientes a la información tratada en materia de trazabilidad, sean estas de carácter lógica o aritmética, la norma establece tres reglas de identificación: (i) Documento validado por la DIAN; (ii) documento validado por la DIAN con notificaciones, en la cual se advierte al generador del evento sobre una discrepancia de menor importancia que podría representar una contingencia en términos de la información contenida en el archivo ; y (iii) documento rechazado por la DIAN, que sucede cuando hay un incumplimiento formal de alguna regla de validación del AT RADIAN.

Con esto dicho, el AT RADIAN lleva a cabo el desarrollo de unas tablas de definición del formato XML para cada documento electrónico y para las reglas de validación. Estas tablas tienen los campos (columnas) que se muestran en la Figura No. 1, los cuales son:

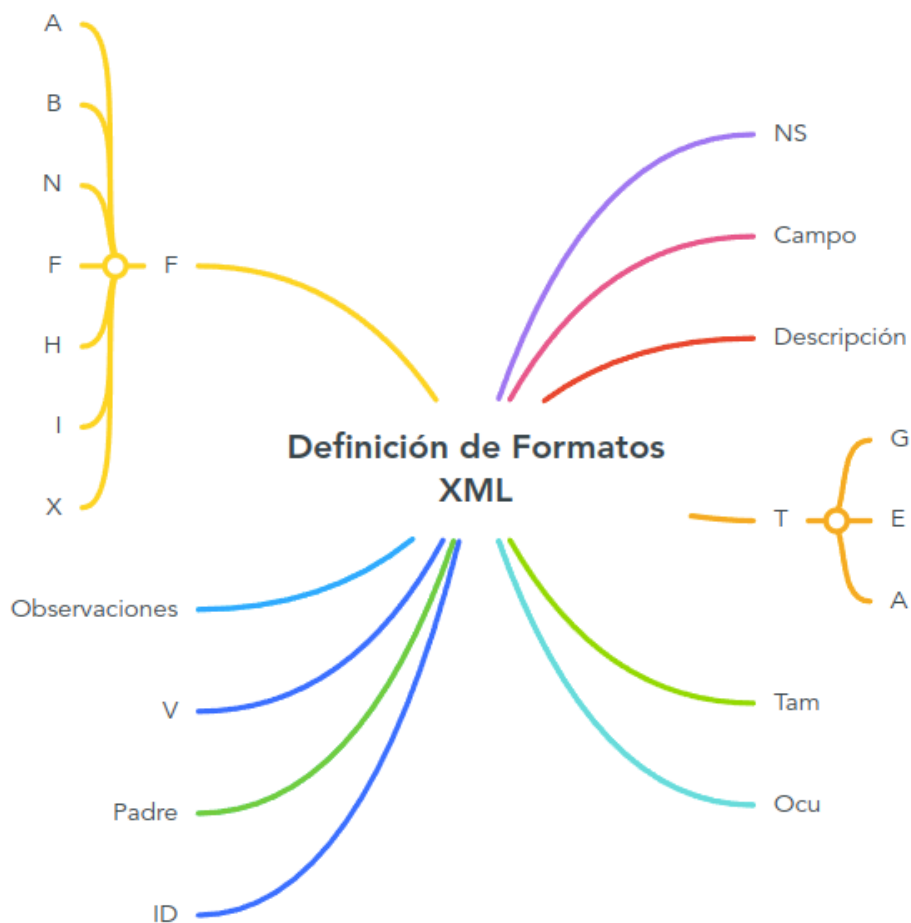
- ID: Es el identificador único del elemento.
- NS: Es el *namespace* al cual pertenece el campo, es decir, es el contenedor donde pueden estar los identificadores determinados en ID.
- Campo: Es el nombre del elemento o grupo de elementos. Por ejemplo, *AttachedDocument*, *UBLExtension*, *ExtensionContent*, *Signature*, etc.
- Descripción: Es la descripción del elemento o grupo de elementos, o atributos.
- T: Tipo de elemento o de campo en los Archivos XML. Como se aprecia en la Figura No. 1, tiene diferentes derivaciones:
  - G: Grupo.
  - E: Elemento.
  - A: Atributo.
- F: Tipo de dato de los elementos en los archivos XML. Al igual que el anterior, presenta varias categorías:
  - A: Alfanumérico.
  - B: Booleano.
  - N: Numérico.
  - F: Fecha.
  - H: Hora con formato de norma ISO 8601-2, es decir: HH:MM:SSdhh:mm (ejemplo, 11:58:55-05:00)
  - I: Intervalo de tiempo con fecha inicial y fecha final con el formato de la categoría “F” anterior.
  - X: Documento XML.
- Tam: Tamaño de los elementos, el cual comprende diferentes formatos, ya sea: tamaño exacto; tamaño mínimo dentro de un rango; tamaño exacto del elemento con un determinado número de casillas decimales; tamaño exacto del elemento



con determinado rango de casillas decimales; rango de tamaño con rango de casillas decimales; y valores que son separados por comas.

- Padre: Nombre del grupo que contiene este elemento o grupo.
- Ocu: Cantidad de posibles ocurrencias del elemento.
- Observaciones: Aspectos a considerar sobre el campo, ya sea la lista de valores posibles, las validaciones, entre otros.
- V: Versión que el campo fue introducido o modificado.

**Figura No. 1: Definición de los formatos de los archivos XML para las reglas de validación**



**Fuente:** Grupo de Trabajo Abogacía de la Competencia con base en el Proyecto aportado al expediente bajo el radicado No. 22041648

Adicionalmente, el AT RADIAN incorpora unas reglas de validación a través de unas tablas con las convenciones ilustradas en la Figura No.2, cuyas columnas son:

- Tipo: Categoría de la regla de validación.
- #: Identificador de la regla de validación.
- Campo: Nombre del campo en las tablas de formato.
- Regla: Descripción de la regla.
- Cod: Código de mensaje correspondiente a la regla de validación.
- Y: efecto de regla de validación que puede ser: R, de Rechazo o N, de Notificación.
- Mensaje: Respuesta como resultado de rechazo o de notificación.
- V: Versión de las reglas de validación.

**Figura No. 2: Convenciones empleadas para las reglas de validación**



**Fuente:** Grupo de Trabajo Abogacía de la Competencia con base en el Proyecto aportado al expediente bajo el radicado No. 22041648

Con esto dicho, el AT RADIAN introduce la generación de los documentos electrónicos, los cuales ya fueron previamente identificados, a saber:

- Tipo Contenedor Electrónico o *AttachedDocument*: De acuerdo con el AT RADIAN 1.1., esta estructura incluye en un único archivo XML la información de cada evento y la validación realizada por la DIAN. La transmisión del respectivo contenedor al Receptor del evento se da por medio del generador del evento (ya validado) o de la DIAN. El AT RADIAN sugiere una estructura simplificada del XML *Scheme* para cierta cantidad de notificaciones, lo cual es en virtud de una ilustración.



- Tipo Registro de Evento o *ApplicationResponse*: De acuerdo con AT RADIAN, la funcionalidad de este tipo es la notificación de eventos, entendiéndose a estos como las ocurrencias relacionadas con un documento electrónico declarada por una persona relacionada con dicho documento. Nótese que un evento también es un documento electrónico, por cuanto tienen la firma digital de quien la origina. Luego, hay constancia verificable de la generación en cuestión. Al respecto, el AT RADIAN sugiere una serie de requisitos para el registro de cada uno de los eventos, con una serie de definiciones de campo para cada uno de ellos.

Es importante mencionar que, cada vez que se trate de un documento electrónico tipo *ApplicationResponse*, el AT RADIAN establece una serie de lineamientos para cada evento, los cuales se encuentran disponibles en la Tabla No. 1.

En lo que concierne a la transmisión, el AT RADIAN 1.1 involucra la utilización de UBL 2.1 como lenguaje de intercambio de información. El modelo conceptual no sólo incluye el uso del lenguaje en cuestión, sino también el firmado de los documentos, el uso de los servicios web de intercambio seguro, la lógica de validación y sus respuestas, y los registros de los documentos y los eventos. Asimismo, establece unos modelos conceptuales de comunicación y de tecnología, lo que está relacionado con los estándares asociados a los aspectos tecnológicos, de mensajes de servicios, de la descripción de los servicios y otros tipos de servicios web en términos de los eventos.

17

En cuanto a la validación, el AT RADIAN introduce las reglas que determinan el rechazo (R) o la notificación (N). Al respecto, los documentos tipo *AttachedDocument* no se validan. Por su parte, los de tipo *ApplicationResponse* están sujetos a reglas a nivel lógico. Adicionalmente, el anexo técnico en cuestión cubre los aspectos relacionados con la recepción de los documentos, de tal forma que establece el contenido de los mensajes electrónicos.

Por otro lado, el AT RADIAN 1.1 introduce la política de firma, la cual establece que, en términos de las observaciones, todo documento electrónico enviado a la DIAN para la validación debe ser firmado con un certificado digital, una vez que se ha recibido autorización previa de la ONAC (Organización Nacional de Acreditación de Colombia). Adicionalmente, brinda los lineamientos técnicos tales como el algoritmo de la firma o de la organización de los datos según el canon, además de otros asuntos como la ubicación, condiciones, identificador de política, hora, firmante, y entre otros.

En cuanto al control de los documentos electrónicos, el AT RADIAN incorpora unos mecanismos por medio de la especificación técnica de la generación del CUDE y del código de seguridad del software. El primero sirve para validar la integridad y la autenticidad de la información, por lo que resulta clave en toda la cadena de



procedimientos. La generación del CUDE se construye a partir de la concatenación de diferentes datos, tales como el número del documento electrónico, la fecha y hora de emisión, el documento de la persona generadora del evento, el documento del receptor, el código del evento, etc. Por su parte, el segundo es el resultado de un algoritmo criptográfico que consiste en construir una cadena de valores que es la semilla para el cálculo SHA-384. Esto tiene como producto una huella del software que emplea la DIAN para autorizar la facturación electrónica al ente obligado a realizarlo. Por último, el AT RADIAN incluye el tema de los inconvenientes tecnológicos y las tablas de contenidos de los elementos que han sido tratados de forma transversal en el Anexo.

## **5. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA**

Una vez revisado el Proyecto y los demás documentos adjuntos a la solicitud de concepto del asunto, esta Superintendencia analizará, de cara a la libre competencia económica, las disposiciones que se desarrollan en el Proyecto con respecto al registro de la factura electrónica de venta como título valor y la actualización de su correspondiente anexo técnico.

### **5.1. Sobre el proceso de facturación electrónica, el factoraje y el papel del RADIAN**

18

Como se ha podido apreciar, se han puesto de presente los lineamientos de registro de las facturas electrónicas de venta que deben ser observados por los actores implicados en la actividad de facturación electrónica. Lo anterior, hace necesario comprender la forma en que dichos actores se articulan por medio de la actividad económica del factoraje financiero a través de medios electrónicos, aspecto que es cubierto por la presente subsección. Lo primero que hay que considerar al respecto es que esta Superintendencia dispondrá de un modelo que busca representar dicha actividad a la luz de las acciones de los agentes. Debido a que es un modelo, se advierte que el propósito es ilustrar el funcionamiento general de la actividad, y no estudiar elementos particulares de esta.

Ahora bien, partiendo de lo básico, se puede entender el proceso de factoraje como aquel mecanismo de financiación por la cual un agente económico adquiere solvencia por medio de la cesión de sus cuentas por cobrar a cambio de un monto de dinero, el cual es típicamente inferior al valor de las cuentas, lo que responde a un descuento que se asocia a la tasa de interés y/o un recargo por servicio<sup>12</sup>. Esto hace posible un estado de mayor liquidez para la firma que emite la factura (por esta razón, es también

<sup>12</sup> Klapper, Leora F. "The Role of Factoring for Financing Small and Medium Enterprises." Policy Research Working Papers, June 24, 2005. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3593>.

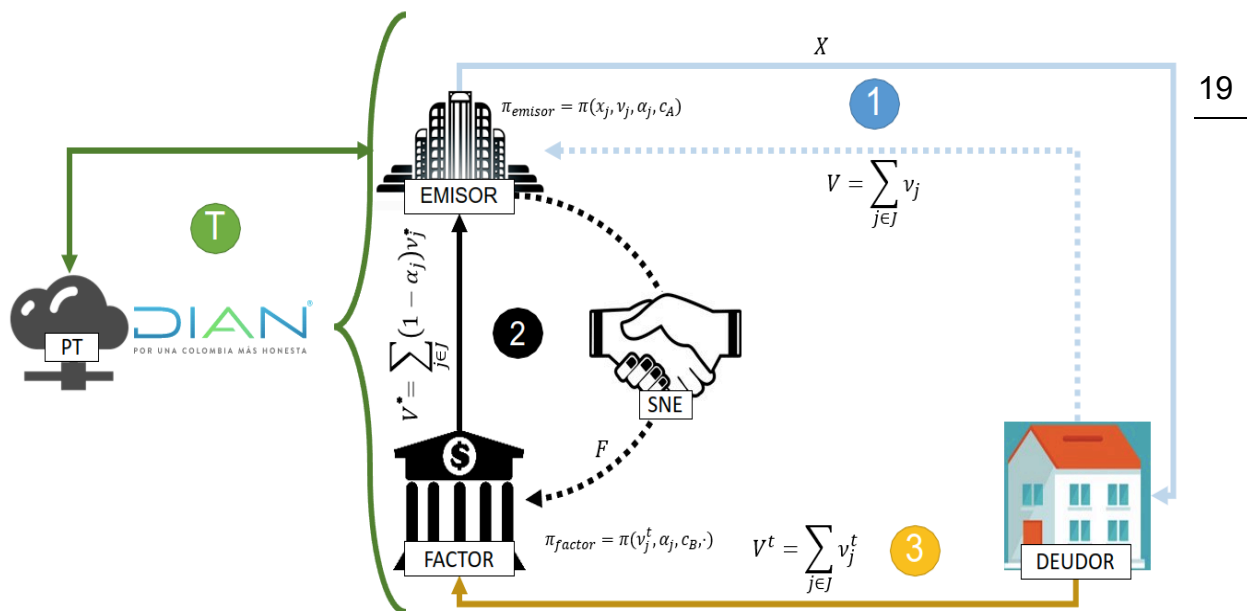


referenciada como *Emisor* del título valor en cuestión). Por su parte, la empresa que adquiere la factura recibe el nombre de *Factor*.

Una de las particularidades de esta actividad es la naturaleza de financiamiento sin endeudamiento. Nótese que la transacción puede observarse como una transferencia del riesgo de crédito del Emisor al Factor, motivo por el que el Factor procederá con el cobro del valor de la factura que ha resultado de una adquisición de bien o servicio por parte de un agente, el cual recibe el nombre de *Deudor*. La actividad discutida es rentable porque, típicamente, estas facturas se traducen en montos cuyo estudio crediticio del deudor tienen una probabilidad de cobro, ya sea porque pueda estar asociada a la solvencia de los clientes de los Emisores u otros factores. De esta manera, los Emisores no deben acudir a mecanismos de financiamiento que requieren de colaterales.

Con esto dicho, se procede con la explicación de la operación, a partir de la ilustración contenida en la figura No. 3.

**Figura No. 3: Operación del RADIAN**



**Fuente:** Grupo de Trabajo Abogacía de la Competencia con base en el Proyecto aportado al expediente bajo el radicado No. 22041648

Las enumeraciones mostradas en la Figura No. 3 muestran las diferentes relaciones que se presentan entre actores:

1. El bien, servicio o conjuntos de estos,  $X$ , es transado en el mercado por un valor  $V = \sum_{j \in J} v_j$ , que es la suma de los valores individuales de los  $j$  bienes y servicios,  $v_j$ . Como se dijo previamente, este valor puede ser entendido como una promesa de pago o una cuenta por cobrar, cuyo respaldo está en la factura que se convierte en título valor. La transacción se da entre el Emisor y el Deudor. Por su parte, para que el Emisor pueda *emitir* la factura como un título valor, requiere de la intervención de un Proveedor Tecnológico, el cual es referenciado dentro de la figura bajo el acrónimo “PT”.
  
2. Una vez que la factura goza de la naturaleza de un título valor con posibilidad de cesión o venta, el Emisor procede con el registro de ésta en una plataforma para la negociación de su título valor con el potencial Factor. El intermediador de esta operación es el SNE. Como se mencionó con anterioridad, el Factor adquiere la factura por un monto inferior al valor total de la cuenta por cobrar (o el conjunto de estas), cuya diferencia lo da un descuento. Por este motivo, el Factor paga un valor  $V^* = \sum_{j \in J} (1 - \alpha_j) v_j^*$ . De este modo, la función de beneficios del emisor está dado por el bien o servicio ofrecido,  $x_j$ , el valor de la venta de dicho bien,  $v_j$ , el descuento,  $\alpha_j$ , y cualquier costo asociado o no a la operación,  $c_A$ . En suma, esta función de beneficios sería  $\pi_{emisor} = \pi(x_j, v_j, \alpha_j, c_A)$ .
  
3. Se aprecia que ahora el tenedor del título valor discutido es el Factor, por lo que este será quien cobre la cuenta pendiente creada a partir de la transacción de  $X$  al Deudor, como se había mencionado con anterioridad. Dado que el pago del Deudor al Factor no es el tiempo presente o  $t$  (pues de ser así, el Emisor no tendría incentivos o motivos para acudir al mecanismo de financiación), debe ser cierto que el valor que se adquiere ha de estar ajustado con las condiciones pactadas inicialmente con la transacción, como lo podría ser un ajuste nominal. Por consiguiente, el monto por el bien o servicio tratado sería la suma de los montos individuales  $v_j^t$ , es decir,  $V_t = \sum_{j \in J} v_j^t$ . Y, al igual que el ejercicio anterior del planteamiento de la función de beneficios del emisor, se tiene que la correspondiente al factor es  $\pi_{factor} = \pi(v_j^t, \alpha_j, c_B, \cdot)$ , donde  $c_B$  se refiere a los costos asociados o no a la operación, y el elemento  $\cdot$  representa otros posibles componentes relevantes dentro de la función de beneficios del adquirente de la factura

Es pertinente resaltar que en la figura No. 3 el papel de la DIAN en la operación en cuestión, y de ahí la referencia con la “T” dentro del modelo, que se refiere a la transversalidad. Esto porque el RADIAN es, de conformidad con lo previsto hasta el momento, un sistema de registro y consulta que permite realizar una trazabilidad de las



facturas electrónicas, como también de todo evento asociado a estas. Por ende, no es una plataforma para la actividad de negociación de la facturación electrónica.

Adicionalmente, el papel de la DIAN en la operación del factoraje es crucial, puesto que el factoraje requiere de un entorno institucional que posibilite la ejecución de ésta<sup>13</sup>. A modo de ejemplo, no puede haber estructuras gubernamentales generadores de barreras adicionales a las que, en principio, existan por lineamientos, requerimientos tecnológicos, etc. Además, tratándose de un factoraje a través de medios electrónicos, es claro que las instituciones deben ser garantes para permitir un escenario de concurrencia de agentes que estén dispuestos a transar con el título valor en cuestión en dicho medio. Por consiguiente, la propuesta regulatoria fomenta el desarrollo del mercado de factoraje electrónico, lo que sirve como estrategia en contra de la falla de mercado incompleto.

Finalmente, el instrumento RADIAN es altamente relevante, puesto que su objetivo es el registro de las facturas y los eventos asociadas a estas, lo cual permite afrontar el problema de información asimétrica. Vale la pena resaltar que lo concerniente a la información es pertinente, puesto que, de acuerdo con la literatura, una débil infraestructura de información puede convertirse en una amenaza para los Factores<sup>14</sup>. Lo anterior, se refiere a un esquema en el que puede haber ausencia de información sobre el desempeño de los pagos, como también de la historia crediticia, donde esta última es determinante en el desempeño del factoraje<sup>15</sup>.

## **5.2 Sobre las modificaciones al RADIAN y el registro de la transferencia de los derechos económicos contenidos en una factura electrónica de venta que sea título valor**

Tal y como se mencionó en el numeral 4 del presente concepto, esta Superintendencia identificó que el Proyecto regula únicamente lo relacionado con el registro de los eventos que se asocian a la factura electrónica de venta como título valor en el RADIAN, estableciendo las condiciones, términos, mecanismos técnicos y tecnológicos, para su generación, transmisión, validación y recepción electrónica.

Particularmente, el Proyecto y su anexo técnico establecen las condiciones para garantizar el libre acceso de oferentes y demandantes al RADIAN y en este sentido, las disposiciones allí contenidas permiten que cualquier usuario interesado pueda elegir libremente el tipo de tecnología que utilizará para tal fin, siempre y cuando cumpla

---

<sup>13</sup> Klapper Op.Cit.

<sup>14</sup> Klapper Op.Cit.

<sup>15</sup> Klapper Op.Cit.



con los requisitos mínimos establecidos en el anexo técnico, necesarios para el funcionamiento y validación de los documentos. En todo caso, es preciso señalar que tales requisitos son aplicables a cualquier tipo de software y su cumplimiento no eleva los costos de llevar a cabo el registro de los eventos que se asocian a la factura electrónica de venta como título valor en el RADIAN. Es importante para la Autoridad Nacional de Competencia prevenir que los proyectos de acto administrativo con fines de regulación eleven los costos que requiere el uso de una tecnología en lugar de otra porque, de acuerdo con lo establecido por la OCDE: “Esto lleva a la probabilidad de impedir la entrada a un mercado de un agente económico y reducir la innovación y la intensidad de la presión competitiva en este”<sup>16</sup>.

Por otra parte, esta Superintendencia resalta la importancia de incluir dentro del Proyecto la obligación de los adquirentes de bienes y/o servicios, respecto de sus adquisiciones con pago a plazos; de entregar el acuse de recibo de la factura electrónica de venta y de enviar el mensaje de recibo de las mercancías y/o lo bienes a validación a la DIAN debido a sus efectos positivos sobre la generación de facturas electrónicas de venta como título valor. Tal y como lo señaló la DIAN en la respuesta al requerimiento hecho por esta Superintendencia en el marco de la solicitud de concepto del asunto, “con la estandarización del formato xml para la generación de los eventos de acuse y recibo de mercancías, se han validado y como consecuencia, se han formado más de 2.1 millones de facturas como título valor por más de \$12.64 billones de pesos, siendo voluntaria la generación de estos eventos, por tanto se avizora que el crecimiento deberá ser exponencial cuando entre en vigencia el Proyecto, potencializando que se profundice el mercado del factoraje en el país hacia modelos más abiertos que los existentes en la actualidad”<sup>17</sup>

Esta Superintendencia coincide con la DIAN en que dichos modelos más abiertos propician la libre competencia económica debido a que: (i) Generan diferentes opciones que pueden elegir los diferentes demandantes de servicios para facilitar la circulación de facturas electrónicas como título valor en el país; y (ii) Permiten una gama diversa de opciones como las generadas por las entidades financieras, los operadores del factoraje, las empresas de *Fintech* y los actuales proveedores tecnológicos de factura electrónica. Finalmente, al no existir nuevas reglas de acceso de nuevos agentes competidores a estos modelos, ni privilegios para los que ya se encuentran usándolo, no se crean limitaciones a la libre competencia económica en el sentido de favorecer con las nuevas disposiciones técnica, a unos agentes con respecto a otros.

<sup>16</sup> OCDE “Herramientas para la Evaluación de la Competencia”, Numeral 3.4. Elevación del costo de algunos proveedores con respecto a otros. Pág., 19

<sup>17</sup> Cfr. Respuesta al requerimiento realizado por esta Superintendencia en el marco de la solicitud de concepto 22-041648. Pág. 2.



Por el contrario, y tal y como lo afirma la DIAN “Lo que se pretende con la inscripción de la transferencia de derechos económicos contenidos en una factura electrónica, en el Registro de las Facturas Electrónicas de Venta administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN - RADIAN, es generar un único repositorio de facturas de venta como título valor centralizado, que cuente con la seguridad adecuada, el respaldo y las garantías necesarias para su visualización, circulación y negociación, donde puedan participar todas aquellas personas que estén interesadas en hacerlo sin ninguna restricción. Permitiendo realizar las transacciones a mayor velocidad y seguridad que su contraparte en papel, para así proporcionar confianza en los participantes y mitigar el riesgo asociado a este tipo de negociaciones”<sup>18</sup>.

## 6. CONCLUSIÓN:

Con fundamento en todo lo expuesto, esta Superintendencia no encuentra elementos que despierten preocupaciones en relación con la incidencia que pueda tener el proyecto sobre la libre competencia en los mercados involucrados.

Finalmente, esta Superintendencia agradece a la DIAN que, al momento de expedir la regulación en cuestión, remita una copia al correo electrónico [amperez@sic.gov.co](mailto:amperez@sic.gov.co).

Cordialmente,

**JUAN PABLO HERRERA SAAVEDRA**

Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia

**Elaboró:** Diana Carolina Medina Beltrán / Santiago Mosquera Daza

**Revisó:** Ana María Pérez Herrán

**Aprobó:** Juan Pablo Herrera Saavedra

Lo invitamos a evaluar su experiencia como regulador en el marco del trámite de Abogacía de la Competencia, en el siguiente enlace:



<https://forms.office.com/r/hc8zeFi5fE>

<sup>18</sup> Cfr. Respuesta al requerimiento realizado por esta Superintendencia en el marco de la solicitud de concepto 22-041648. Pág. 3.

