



## Guía para facilitar la circulación de facturas emitidas en desarrollo de un contrato estatal

G-FCFC-01

 GOBIERNO DE COLOMBIA



# Guía para facilitar la circulación de facturas emitidas en desarrollo de un contrato estatal

<b>I. Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>II. El <i>factoring</i> como mecanismo de financiación .....</b>	<b>3</b>
<b>III. Marco Normativo .....</b>	<b>4</b>
A. Normativa aplicable .....	4
B. Reglas generales para la emisión y libramiento de la factura .....	4
C. Reglas para la aceptación de la factura .....	4
D. Requisitos de la factura .....	5
<b>IV. Aplicación de la Ley 1231 del 17 de julio de 2008 a la Entidades Estatales ...</b>	<b>6</b>
A. Circulación o libre negociabilidad de la factura .....	6
B. Reglas generales para la libre circulación de la factura .....	7
C. Reglas de la libre circulación de facturas para las Entidades que utilizan recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación .....	8

## I Introducción

Colombia Compra Eficiente, como ente rector del Sistema de Compra Pública, desarrolla diferentes herramientas de apoyo para los partícipes del sistema entre las cuales están los manuales y guías cuyo propósito es difundir normas, reglas, procedimientos y mejores prácticas sobre temas puntuales del sistema.

La presente Guía define el tratamiento, ofrece información y hace recomendaciones a las Entidades Estatales interesadas en usar el *factoring* como mecanismo de financiación de sus Proveedores.

Las expresiones utilizadas en el presente documento con mayúscula inicial deben ser entendidas de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 y se emplean en singular o plural según lo exija el contexto. Los términos no definidos deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio.

## II El *factoring* como mecanismo de financiación

La continua entrada de nuevas empresas y el desafío de su permanencia en el mercado generan la necesidad de acceder a instrumentos financieros que les permitan contar con recursos mientras adquieren la capacidad de generación de flujo de caja. Instrumentos alternativos de financiación, como el *factoring*, permiten que las pequeñas y medianas empresas puedan adquirir recursos en el corto plazo para desarrollar sus actividades.

La Superintendencia Financiera, atendiendo a las características generales del referido contrato, ha sostenido que *factoring* “es el negocio jurídico que se instrumenta a través de la compraventa de cartera entre una persona natural o jurídica (en adelante “Cliente”) y una empresa de *factoring* (en adelante “Factor”), mediante la cual el Factor se compromete a suministrarle liquidez al Cliente, vía financiación. Dicho contrato comporta la prestación de un conjunto de servicios por parte del Factor, tales como la administración y el posterior cobro de los títulos a él transferidos una vez cumplido el plazo”<sup>1</sup>.

La OCDE ha enfatizado que, aunque los niveles de *factoring* se han incrementado en algunas jurisdicciones, “Se debería observar, sin embargo, que el uso de los instrumentos alternativos y su importancia para las Pequeñas y Medianas Industrias permanece limitado en comparación con el crédito bancario”<sup>2</sup>.

En el marco de las adquisiciones que adelanta el Estado colombiano, es factible que se negocien las facturas asociadas a la ejecución de los contratos estatales. De conformidad con la normativa comercial y

1. Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto 2012042354-002 del 22 de agosto de 2012. “Contrato de *factoring* y de descuento, diferencias”.

2. OECD (2016). Financing SMEs and Entrepreneurs 2016. An OECD Scoreband Highlights. OECD Publishing. Paris.

del Sistema de Compra Pública, el contrato de *factoring* puede tener origen en las relaciones que surgen entre las Entidades Estatales y sus proveedores. El presente documento señala los lineamientos mínimos que las Entidades Estatales deberán seguir para ello.

## ||| Marco Normativo

### A. Normativa aplicable

---

Conforme el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales “*se registrarán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley*”.

La Ley 80 de 1993 no establece regulación especial alguna sobre la factura como título valor, por esta razón, es aplicable la normativa del Código de Comercio sobre la materia y las modificaciones hechas en la Ley 1231 de 2008 que regula la factura como título valor.

### B. Reglas generales para la emisión y libramiento de la factura

---

El artículo 772 del Código de Comercio, modificado por el artículo primero de la Ley 1231 de 2008, define la factura como “*un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio*”.

Según la normativa señalada, para librar las facturas, estas tendrán que corresponder a bienes entregados real y materialmente o a servicios que hayan sido efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito.

El emisor vendedor o prestador del servicio deberá emitir un original y dos copias de la factura. El emisor podrá negociar por endoso el original firmado por él y por el obligado. La factura en original deberá conservarla el emisor, vendedor o prestador del servicio, una de las copias se le entregará al obligado y la otra quedará en poder del emisor, para sus registros contables.

### C. Reglas para la aceptación de la factura

---

De acuerdo con el artículo 773 del Código de Comercio, modificado por la Ley 1231 de 2008, una vez que la factura sea aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, se considerará, frente a terceros que el contrato que le dio origen ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

La aceptación deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- El comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, consignándolo en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico.
- En la factura deberá constar que el comprador del bien o beneficiario del servicio recibió la mercancía o servicio, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo.
- Para efectos de la aceptación, el comprador del bien o beneficiario del servicio no podrá alegar falta de representación o indebida representación de la persona que reciba la mercancía o el servicio en sus dependencias.
- Si el comprador o beneficiario del servicio no reclama en contra del contenido de la factura, bien sea devolviéndola o mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días calendarios siguientes a su recepción, la factura se considera irrevocablemente aceptada.
- En el evento en que el comprador o 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 constancia se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.

## D. Requisitos de la factura

---

De acuerdo con la normativa comercial son requisitos de la factura:

- Los señalados para los títulos valores en el artículo 621 del Código de Comercio.
- Los señalados en el artículo 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.
- La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673 del Código de Comercio. Cuando la factura no mencione expresamente la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguientes a la emisión.
- La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en el 617 del Estatuto Tributario Nacional.

- El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación están sujetos los terceros a quienes se haya transferido la factura.

La factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados no tendrá el carácter de título valor. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.

## IV Aplicación de la Ley 1231 de 2008 a la Entidades Estatales

La Ley 1231 de 2008 “*por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones*” aplica para las relaciones contractuales entre el Estado y sus contratistas.

La normativa del Sistema de Compra Pública no excluye la aplicación de la Ley 1231 de 2008. Por tanto, nada impide que las Entidades Estatales reconozcan el crédito de la factura o título contenido de una deuda a la empresa de *factoring* en los términos del respectivo acuerdo.

No existe un procedimiento dirigido especialmente a las Entidades Estatales para dar aplicación al contrato de *factoring*. En virtud de la autonomía de la voluntad y de las reglas del derecho privado, las Entidades Estatales son quienes deben definir la forma como aceptarán reconocer los respectivos créditos a su nuevo acreedor.

El proveedor es quien decide si cede a una empresa de *factoring* el crédito que tiene a su favor como consecuencia de la prestación de un bien o servicio entregado a una Entidad Estatal, y será aquella quien debe establecer la forma como va a proceder al reconocimiento de dicho crédito.

### A. Circulación o libre negociabilidad de la factura

La normativa comercial determina que las facturas deben circular libremente independientemente de la naturaleza del deudor, es decir que este mandato aplica también a las Entidades Estatales.

La libre circulación o libre negociabilidad de la factura no deja de ser aplicable cuando quien adquiere los bienes y servicios es una Entidad Estatal, pues la ley no hace distinciones. En consecuencia, las Entidades Estatales no pueden oponerse o restringir de manera alguna la libre negociabilidad que la ley comercial ha reconocido expresamente a la factura, ni pueden exigir requisitos adicionales para su pago.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que la normativa del sistema de Compra Pública no

establece restricciones al respecto, los proveedores pueden endosar a un tercero las facturas que emiten en sus relaciones contractuales con el Estado siempre que se cumplan las reglas específicas que determina la normativa comercial para el endoso y las que esta Guía señala. En estos casos, las Entidades Estatales deberán pagar la suma adeudada al tercero a quien le ha sido endosado el título valor.

## B. Reglas generales para la libre circulación de la factura

---

- La factura podrá transferirse después de haber sido aceptada expresa o tácitamente por el comprador o beneficiario del bien o servicio.
- Luego de tres (3) días de la aceptación expresa de la factura por parte del funcionario facultado para obligar a la Entidad Estatal que adquiere los bienes o servicios, o de haberse configurado la aceptación tácita de la misma, el emisor de la factura puede negociarla o ponerla en circulación efectuando su endoso y entrega.
- Tres (3) días antes de su vencimiento para el pago, el legítimo tenedor de la factura informará por escrito de su tenencia al comprador o beneficiario del bien o servicio. A partir de la notificación anterior, la factura sólo podrá ser transferida nuevamente previa notificación al comprador del bien o beneficiario del servicio, con los mismos requisitos.
- Cada uno de los endosatarios puede realizar nueva transferencia de la factura, informando este hecho a la Entidad Estatal, hasta que la misma sea presentada para el pago.
- Con el solo hecho de que la factura contenga el endoso, el obligado deberá efectuar el pago al tenedor legítimo a su presentación. En ningún caso y por ninguna razón, la Entidad Estatal puede negarse al pago de la factura debidamente aceptada y endosada, salvo en los casos previstos en el artículo 784 del Código de Comercio.
- Los contratos estatales son *intuitu persona*, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la Entidad contratante. El endoso de la factura en las relaciones con las Entidades Estatales no implica la cesión del contrato celebrado y el hecho que los pagos se hagan a un tercero no modifica la relación contractual entre la Entidad Estatal y el contratista.
- Los procedimientos internos que las Entidades Estatales determinen para permitir la circulación de las facturas de sus contratistas deben ser proporcionales y encaminados a verificar los requisitos comerciales del endoso.

## C. Reglas de la libre circulación de facturas para las Entidades que utilizan recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación

---

Las Entidades que utilizan recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, para la circulación de las facturas de sus proveedores, deberán aplicar el procedimiento dispuesto para el pago contenido en las normas presupuestales para permitir la circulación de las facturas de sus proveedores.

El Decreto Único del Sector Hacienda y Crédito Público (Decreto 1068 de 2015) establece que las Entidades Estatales son responsables por las modificaciones que se hagan al beneficiario del pago, en virtud de una cesión de contratos o en los demás eventos permitidos por la ley. Para tal fin, estas deberán contar con autorización del ordenador del gasto.

Para lo anterior, las Entidades Estatales y órganos deberán registrar previamente en el SIIF Nación, la cuenta bancaria a través de la cual efectuarán el pago de las obligaciones reconocidas a favor de cada beneficiario. El Comité Directivo del SIIF Nación reglamenta el procedimiento y los requisitos para el registro de las cuentas bancarias en el SIIF Nación.

Sobre la posibilidad de modificar la cuenta bancaria que recibe un pago con recursos del Presupuesto General de la Nación, conforme al artículo 2.9.1.2.4 del Decreto 1068 de 2015, el pago se efectuará únicamente al beneficiario y a la cuenta bancaria registrada para la transferencia de fondos para cumplir los actos administrativos que comprometen las apropiaciones presupuestales.

En efecto, corresponde a las Entidades Estatales realizar las modificaciones al contrato u otros trámites internos a los que haya lugar en virtud de la operación de *factoring*. Cada Entidad puede establecer el procedimiento para que el contratista autorice el pago a un tercero, notificar el cambio de la cuenta bancaria y actualizar la información registrada en el SIIF.

En la Circular Externa 002 de 2016 del Administrador de SIIF Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público- estableció el endoso como causal de autorización de cambio de beneficiario de un pago, en los siguientes términos:

*“El endoso debe ser usado solo en los siguientes casos: (...) Cuando el tercero beneficiario de la orden de pago, mediante comunicación, autoriza que el pago se realice a otro tercero, para estos casos, las unidades ejecutoras o subunidades deberán establecer los documentos que exigirán para autorizar la cesión de pago”.* De acuerdo con lo anterior, las Entidades Estatales para modificar el beneficiario del pago y pagar a un tercero que recibió una factura girada en contra de una Entidad con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, deben acreditar los requisitos determinados en la Circular Externa 002 de 2016.