

[<< Volver](#)

Unidad Informática de Doctrina



Area del Derecho

Tributario

Banco de Datos

Facturación Electrónica

Problema Jurídico

Tesis Jurídica

CONCEPTO 006260 int 745 DE 2024 SEPTIEMBRE 6

[Consultar Documento Jurídico](#)

▼ Descriptores

Factura electrónica de venta

Documento equivalente electrónico Tiquete de Peaje

▼ Fuentes Formales

ESTATUTO TRIBUTARIO DECRETO 624 DE 1989 ART. 616-1.

DECRETO 1625 DE 2016 ART.1.6.1.4.5

RESOLUCIÓN DIAN NO. 000165 DEL 01 DE NOVIEMBRE DE 2023

RESOLUCIÓN DIAN NO. 000008 DEL 31 DE ENERO DE 2024

▼ Extracto

Esta Subdirección está facultada para absolver las consultas escritas, presentadas de manera general, sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, en lo de competencia de la DIAN¹. En este sentido, la doctrina emitida será de carácter general, no se referirá a asuntos particulares y se someterá a lo consagrado en el artículo 131 de la Ley 2010 de 2019².

PROBLEMA JURÍDICO

¿Quién es el sujeto obligado a expedir el Documento Equivalente Electrónico (DEE) en el cobro de peajes, según la normativa especial vigente? ¿El concesionario o la fiducia?

TESIS JURÍDICA

La obligación de expedir el Documento Equivalente Electrónico (DEE) expedido para el cobro de peajes recae sobre la entidad concesionaria encargada de la operación y administración de las estaciones de peaje.

FUNDAMENTACIÓN

De acuerdo con la normativa vigente, la obligación de expedir un Documento Equivalente Electrónico se deriva de los artículos 615, 616-1 y 617 del Estatuto Tributario (en adelante, ET), el Decreto 1625 de 2016 y la Resolución Dian 000165 de 2023, normas que establecen que todas las personas que presten servicios o vendan bienes, y no estén exceptuadas, deben expedir una factura de venta o un documento equivalente, en la actualidad ambos documentos en modalidad electrónica. El DEE de peajes será exigible a partir del próximo 01 de octubre de acuerdo con las fechas de implementación dispuestas en la Resolución DIAN 000008 de 2024.

En el caso de los peajes, las entidades concesionarias son las encargadas de operar los puntos de cobro y recaudo de peaje como soporte de la prestación del servicio³.

Esta obligación de recaudo se explica debido a que el modelo de concesiones viales en Colombia se basa en el esquema de Asociación Público-Privada (APP). Este modelo combina inversión privada con gestión pública para el desarrollo de infraestructuras y la prestación de servicios, regulado principalmente por la Ley 1508 de 2012, que establece el marco para las APP, tanto en proyectos de iniciativa pública como privada.

El esquema APP busca una colaboración eficiente entre el sector privado y el público para el desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura vial del país, asegurando una gestión sostenible a largo plazo.

Algunos elementos clave del modelo de concesiones viales, son:

- Asociación Público-Privada (APP).

En este modelo, el Estado otorga concesiones a empresas privadas para que construyan, operen y mantengan infraestructuras viales durante un periodo determinado.

Estas empresas se encargan **de** la construcción, operación y mantenimiento **de** las vías, recibiendo como contraprestación parte **de** los ingresos **derivados de** los peajes o pagos que les asigna el Gobierno, según el esquema **de** la concesión.

- Contratos de Concesión

Los contratos **de** concesión establecen una serie **de** responsabilidades y **derechos** tanto para el concesionario (empresa privada) como para el Estado (a través **de** la Agencia Nacional **de** Infraestructura - ANI, el Instituto Nacional **de** Vías - INVIAS, Gobernaciones o Municipios).

Estos contratos suelen incluir la obligación **del** concesionario **de** financiar, construir, operar y mantener la infraestructura vial, a cambio **de** parte **del** recaudo **de** los peajes o **de** un pago **del** Estado, en concesiones donde los peajes no cubren todos los costos.

El concesionario es el encargado **de** ejecutar el contrato y gestionar la operación y mantenimiento **de** la infraestructura vial. Sin embargo, los recursos generados por esta operación son administrados por una fiduciaria a través **de** un Patrimonio Autónomo (PA), lo cual busca asegurar la correcta asignación y supervisión **de** los recursos.

- Esquema de Remuneración y Gestión de Riesgos

El esquema **de** remuneración en las concesiones viales puede incluir ingresos por peajes, pagos **del** Estado a través **de** vigencias futuras, o una combinación **de** ambas fuentes. La fiducia y el patrimonio autónomo juegan un papel esencial en este proceso, asegurando la adecuada administración **de** los recursos⁴.

- Actores intervinientes

La fiduciaria es responsable **de** recibir los recursos generados por los peajes o los pagos **del** Estado y administrarlos en el patrimonio autónomo. Esta entidad actúa como intermediario financiero para garantizar la transparencia en la gestión **de** los ingresos y su distribución conforme a los términos **del** contrato **de** concesión.

El PA es un vehículo financiero donde se **depositan** todos los ingresos y recursos relacionados con el proyecto **de** concesión. El PA garantiza que los recursos se utilicen exclusivamente para los fines establecidos en el contrato, cubriendo costos operativos, mantenimiento, pagos a inversionistas y otros compromisos financieros.

Los riesgos operativos **de** las vías, como el mantenimiento y las contingencias, son gestionados por la concesionaria. No obstante, la fiducia administra los recursos financieros en el PA, asegurando que estén disponibles cuando se necesiten, minimizando el impacto **de** estos riesgos sobre el concesionario.

La estructura fiduciaria y el PA también protegen los intereses **de** los acreedores e inversionistas. Dado que el patrimonio autónomo es independiente **de** los activos **del** concesionario, si este incumple sus obligaciones financieras, los recursos **del** PA no se ven afectados por los problemas financieros **de** la concesionaria.

Las concesiones viales son supervisadas por entidades como la Agencia Nacional **de** Infraestructura (ANI), que gestiona y supervisa los contratos, y el Instituto Nacional **de** Vías (INVIAS), que participa en algunos proyectos, especialmente durante la fase **de** construcción.

Es importante resaltar que, en el modelo **de** concesiones viales, la entidad que administra la prestación **del** servicio en las vías es la entidad concesionaria. Actividad que está regulada por el contrato **de** concesión, siendo ésta la entidad responsable **de** la operación **de** las vías, incluyendo el recaudo **de** los peajes.

Del modelo anteriormente explicado, se **deduce** que la obligación **de** expedir el **DEE** en el contexto **de** las concesiones viales por el recaudo **de** peajes recae sobre la entidad operadora **del** peaje, a saber, la entidad concesionaria y no sobre la fiduciaria que administra los recursos. Esto se **debe** a que la fiduciaria no participa directamente en la transacción **de** prestación **del** servicio a usuario final, que es el hecho generador **de** la obligación **de** expedir el **DEE**.

La normativa tributaria y la doctrina vigente⁵ son claras al establecer que la obligación **de** facturar corresponde a quien presta el servicio o vende los bienes. En este caso, la entidad operadora **del** peaje, es **decir**, la concesión, es la responsable **de** expedir el **DEE**, no la fiduciaria. Ésta última si bien, administra los recursos bajo un patrimonio autónomo, no está involucrada en la prestación **del** servicio **de** peaje, que es la transacción que genera la obligación **de** expedir el **DEE**. La transacción ocurre entre el usuario **del** peaje y la entidad operadora, siendo esta última la encargada **de** la emisión **del** **DEE**.

Es importante aclarar que el hecho **de** que la concesionaria sea la entidad obligada a expedir el Documento Equivalente Electrónico (**DEE**) **de** peajes, no implica que todos los recursos generados por el cobro **de** los peajes sean **de** su propiedad. La expedición **del** **DEE** soporta únicamente la prestación **del** servicio y no la titularidad **de** los recursos recaudados. La **destinación de** estos recursos, que generalmente se administran a través **del** PA y pueden estar sujetos a múltiples compromisos financieros y contractuales, no tiene relevancia para **determinar** quién está obligado a expedir el **DEE**. En este sentido, la obligación **de** facturar recae exclusivamente en la entidad que presta el servicio, independientemente **del** destino final **de** los ingresos obtenidos.

En los anteriores términos se absuelve su petición y se recuerda que la normativa, jurisprudencia y doctrina en materia tributaria, aduanera y **de** fiscalización cambiaria, en lo **de** competencia **de** esta Entidad, puede consultarse en el normograma DIAN: <https://normograma.dian.gov.co/dian/>.

¹ **De** conformidad con el numeral 4 **del** artículo 56 **del** Decreto 1742 **de** 2020 y el artículo 7 **de** la Resolución DIAN 91 **de** 2021.

² **De** conformidad con el numeral 1 **del** artículo 56 **del** Decreto 1742 **de** 2020 y el artículo 7-1 **de** la Resolución DIAN 91 **de** 2021.

³ La obligación **de** que las entidades concesionarias recauden los peajes y utilicen esos recursos para financiar, operar y mantener la infraestructura vial está contemplada en los contratos **de** concesión los cuales se basan en el marco normativo que regula la contratación estatal y las asociaciones público-privadas (APP) en Colombia. La principal norma que regula las concesiones y los contratos es la Ley 80 **de** 1993 (Estatuto General **de** Contratación **de** la Administración Pública). Esta ley establece las bases para los contratos entre entidades públicas y privadas, incluyendo las concesiones, en las que se **delega** la ejecución y operación **de** obras públicas. Además, la Ley 1508 **de** 2012 que regula las Asociaciones Público-Privadas (APP), establece las reglas bajo las cuales las entidades privadas pueden financiar y gestionar proyectos **de** infraestructura pública, incluyendo carreteras. Según esta ley, uno **de** los mecanismos principales para que los concesionarios recuperen su inversión es a través **del** cobro **de** peajes. En los contratos **de** concesión, que se **desarrollan** bajo el marco **de** estas leyes, se estipula específicamente la obligación **del** concesionario **de** recaudar los peajes. Estos contratos son administrados y supervisados por la Agencia Nacional **de** Infraestructura (ANI), que es la entidad encargada **de** vigilar el cumplimiento **de** las condiciones contractuales. Por tanto, aunque no hay una norma específica que "imponga" directamente esa obligación **de** recaudar los peajes, esta responsabilidad surge como parte **de** las condiciones contractuales bajo el marco normativo **de** la Ley 80 **de** 1993 y la Ley 1508 **de** 2012, así como los contratos específicos **de** concesión que regulan cada proyecto. Cfr. Modelo **de** contrato **de** concesión 4G. Consultado en el siguiente link: <https://www.ani.gov.co/contratacion/contratos-4g>

⁴ Cfr. Modelo **de** contrato **de** concesión 4G. Consultado en el siguiente link: <https://www.ani.gov.co/contratacion/contratos-4g>

⁵ Decreto 1625 **de** 2016 y la Resolución DIAN No. 000165 **de** 2023. Concepto Unificado No. 0481 **de** 2022. Obligación **de** Facturar y el Sistema **de** Factura Electrónica.