



**Criterio de la Universidad de Costa Rica en torno al Proyecto de *Ley para darle carácter de título ejecutivo a la factura electrónica y constituirla en valor negociable (texto sustitutivo)*, Expediente 21.679**

*(Acuerdo firme de la sesión N.º 6507, artículo 05)*

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88<sup>1</sup> de la *Constitución Política*, la Asamblea Legislativa, por medio de sus comisiones permanentes y especiales, solicitó a la Universidad de Costa Rica su criterio con respecto a diversos proyectos de ley.
2. El *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, en el artículo 30, inciso u), dispone que al Consejo Universitario le corresponde (...) *emitir el criterio institucional sobre los proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 88 de la Constitución Política.*
3. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos (oficio AL-CPOECO-718-2021, del 27 de enero de 2021), emite criterio con respecto al texto sustitutivo del proyecto de ley titulado: *Ley para darle carácter de título ejecutivo a la factura electrónica y constituirla en valor negociable.* Expediente N.º 21.679.
4. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa (oficio AL-DCLEAGRO-067-2021, del 28 de enero de 2021), emite criterio con respecto al proyecto de ley titulado: *Adición de un nuevo artículo al Título IV, Capítulo I, del Código de Trabajo, N.º 2 del 27 de agosto de 1943. Ley para garantizar la cobertura universal del seguro de riesgos del trabajo a las personas trabajadoras afectadas por mordeduras de serpientes.* Expediente N.º 22.334.

**ACUERDA**

Comunicar a la Asamblea Legislativa el criterio institucional de la Universidad de Costa Rica sobre los siguientes asuntos relativos a distintos proyectos de ley:

---

1 **ARTICULO 88.-** *Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa debe o previamente al Consejo Universitario o al rector correspondiente de cada una de ellas.*



|   |  |  |
|---|--|--|
| 1 | <b>Asunto:</b>                             | Texto sustitutivo del proyecto: <i>Ley para darle carácter de título ejecutivo a la factura electrónica y constituir la en valor negociable</i> . Expediente N.º 21.679 <sup>2</sup>   |
|   | <b>Órgano legislativo que consulta:</b>    | Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos (oficio AL-CPOECO-718-2021, del 27 de enero de 2021).  |
|   | <b>Proponente:</b>                         | Diputada María Inés Solís Quirós, y diputados Pablo Abarca Mora y Pedro Muñoz Fonseca.   |
|   | <b>Objeto:</b>                             | <p>Reformar los artículos 460 y 460 bis de la Ley 3284, <i>Código de Comercio de Costa Rica</i>, del 30 de abril de 1964, y sus reformas, con el fin de que la factura electrónica se constituya por sí misma en un título ejecutable y, a la vez, un valor cambiario transable y negociable.</p> <p>Se propone resolver el problema de la ejecutoriedad de la factura electrónica, así como plantear la posibilidad de que esta se constituya en un valor cambiario, al utilizar los mecanismos e instituciones que la normativa vigente permite y ha permitido desarrollar para los valores, como la anotación en cuenta y los mecanismos de negociación de mercado secundario, lo que facilita no solo la circulación de la factura electrónica y los derechos en ella integrados, sino la compensación y liquidación ordenada de estas a través de los mecanismos de mercado organizados.</p>  |
|   | <b>Roza con la autonomía universitaria</b> | No.  |
|   | <b>Consultas especializadas:</b>           | <p><b>CRITERIO DE LA OFICINA JURÍDICA (Dictamen OJ-127-2021, del 16 de febrero de 2021)</b></p> <p><i>(...) esta Asesoría no encuentra ninguna objeción de índole constitucional con el texto remitido, pues no incide con las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica –de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política.</i></p> <p><b>CRITERIO DE LA ESCUELA DE ECONOMÍA (oficio Ec-290-2021, del 10 de mayo de 2021)</b></p> <p>Desde hace varios años, el Ministerio de Hacienda se ha esforzado por implementar la firma digital. La aprobación de la <i>Ley de fortalecimiento a las finanzas públicas</i>, N.º 9635, le dio un importante impulso, con miras a tener una mayor trazabilidad en la declaración y recaudación del impuesto al valor agregado. Esto representa para el fisco un avance muy importante, pues permite darle mejor seguimiento a la recaudación del</p> |

2 Proyecto de Ley convocado por Decreto Ejecutivo N.º 42985-MP, del 7 de junio de 2021, a sesiones extraordinarias.



impuesto y una reducción en la evasión y elusión fiscales; no obstante, este avance en materia tributaria afecta al sector productor y comercial, cuando se trata de llevar adelante procesos de cobro judicial, en el siguiente sentido:

- De acuerdo con la Ley N.º 8454, *Ley de certificados, firmas digitales y documentos electrónicos*, en su artículo 3 señala:

**Reconocimiento de la equivalencia funcional.** *Cualquier manifestación con carácter representativo o declarativo, expresada o transmitida por un medio electrónico o informático, se tendrá por jurídicamente equivalente a los documentos que se otorguen, residan o transmitan por medios físicos.*

*En cualquier norma del ordenamiento jurídico en la que se haga referencia a un documento o comunicación, se entenderán de igual manera tanto los electrónicos como los físicos. No obstante, el empleo del soporte electrónico para un documento determinado no dispensa, en ningún caso, el cumplimiento de los requisitos y las formalidades que la ley exija para cada acto o negocio jurídico en particular.*

Asimismo, el artículo 9 indica: **Valor equivalente.** *Los documentos y las comunicaciones suscritos mediante firma digital, tendrán el mismo valor y la eficacia probatoria de su equivalente firmado en manuscrito. En cualquier norma jurídica que se exija la presencia de una firma, se reconocerá de igual manera tanto la digital como la manuscrita.*

*Los documentos públicos electrónicos deberán llevar la firma digital certificada.*

A partir de esa premisa se entendería que la factura electrónica es equivalente a la factura física y, por tanto, los procesos de cobranza normal y cobro judicial deberían ser indiferentes a la aceptación de un tipo u otro de factura.

- El problema surgió cuando el Tribunal Primero Civil de San José, en la sentencia N.º 828-1C, de julio del 2018, determinó que **la factura electrónica no es título ejecutivo** en vista de que no se puede corroborar la recepción de dicha factura por parte del deudor (esto porque **la persona que recibe la factura ya no la firma físicamente**).

Lo anterior tiene serias implicaciones sobre el proceso de cobro judicial, pues al incumplir la factura electrónica con tal requisito establecido en el *Código de Comercio* no puede ser utilizada en pro de un cobro más expedito de la deuda, lo cual coloca en clara desventaja al vendedor ante el comprador.



Con este proyecto se propone, justamente, darle carácter de título ejecutivo a la factura electrónica y también dar por válida su aceptación como comprobante electrónico.

Se reitera una equivalencia funcional que de por sí ya le daba a este tipo de documentos la *Ley de certificados, firmas digitales y documentos electrónicos*; y le da a los vendedores (productores o comerciantes) en sus transacciones a través de este mecanismo –que además es requerido por la autoridad tributaria– la certidumbre que tenían en el pasado con la factura física y la posibilidad de poder acudir a los tribunales ante los procesos de cobro judicial con la mismas ventajas que ya tenían; es decir, la propuesta no le está dando nuevas ventajas a los sectores productor y comercial, sino que les está reestableciendo las condiciones que tenían en el pasado al usar la factura física.

Con respecto a la reforma del artículo 460 bis, se considera que desvirtúa el espíritu del actual artículo, pues, aunque se presume que daría más instrumentación a este tipo de documentos para volverlos negociables, al hacer la reforma se establece un procedimiento muy detallado y complejo, lo cual debería dejarse para ser definido vía reglamento, ya que tal como está redactado generaría a futuro una rigidez innecesaria en el uso de esta opción.

Por lo anteriormente expuesto, se apoya la reforma al artículo 460, pero es necesario replantear la reforma al artículo 460 bis, para que sea de forma muy general: remitir a la *Ley reguladora del mercado de valores* e indicar que se debe reglamentar el artículo en lo específico.

**CRITERIO DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS (nota y correo electrónico del 13 y 14 de mayo de 2021, respectivamente)<sup>3</sup>**

Las modificaciones propuestas al artículo 460 son: a) ratificar la validez de la factura comercial y de servicios (independientemente si el original de dicha factura fue emitido en formato físico o digital); b) ordenar y ajustar al contexto actual de los negocios, el proceso para obtener la potestad legal de emitir facturas comerciales y de servicios como título ejecutivo, y, en consecuencia, el medio por el cual se haría efectivo, a futuro, el pago de los bienes entregados o de los servicios prestados a los deudores, y c) definir y establecer de forma clara y precisa los medios por los cuales todo acreedor podrá notificar a su deudor la existencia de facturas pendientes de pago, tomando como base el contexto actual de los negocios y los avances en materia de

3 Criterio del M.Sc Vernor Mesén Figueroa, CPA, coordinador de la Sección de Auditoría de la Escuela de Administración de Negocios



comunicaciones. Esto, a efecto de que quien adeude proceda a la aceptación de las citadas facturas.

La modificación al artículo 460 bis propone: a) dar origen a la figura de la central de valores autorizada, en el contexto de aplicación de las facturas comerciales y de servicios; b) dar origen a un mercado secundario para la negociación de las facturas comerciales y de servicios, siempre y cuando el emisor o tenedor legítimo de las facturas cumpla con todos los requisitos para la anotación en cuenta de estas, y c) establecer de forma clara y detallada los procedimientos que toda persona o entidad deben seguir para: i) la anotación en cuenta, ii) la aceptación por parte del deudor, iii) el cambio de titularidad y iv) la aplicación de notas de crédito o modificación de las facturas comerciales y servicios.

Lo anterior no solo representa un importante avance y actualización del manejo y gestión de las facturas comerciales y de servicios, sino que también propone mecanismos innovadores que ayudarán a que las personas y entidades puedan mitigar los riesgos crediticios asociados con activos financieros que tienen su origen en el giro habitual su negocio.

**CRITERIO DE LA FACULTAD DE DERECHO (oficio FD-940-2021, del 20 de mayo de 2021)**

El texto base es conforme a derecho; sin embargo, se recomiendan algunas adiciones para hacerlo funcional en la realidad jurídica costarricense, en lo comercial, operativo y judicial, de conformidad con los usos y costumbres mercantiles:

Es importante que la aceptación de la factura sea amplia y contemple los medios tecnológicos actuales, con el fin de que el texto no quede obsoleto a corto plazo. Al respecto, debe existir un mensaje de aceptación acreditable para garantizar la seguridad jurídica y del tráfico mercantil, con un espectro amplio de estructura de aceptación, que contemple diversas modalidades para realizar la factura no solo por parte del deudor, sino incluso haciendo posible la aceptación por parte de sus mandatarios o encargados autorizados, y en la forma diversa de medios tecnológicos de vanguardia, correos electrónicos, firmas digitales, *blockchain*, y cualquier otro acreditable de forma segura.

Además, para garantizar la celeridad de los procesos de aceptación de la factura en las macroempresas, la diversidad de la aceptación segura debe ser amplia y no reducirse en forma o persona a una sola.

**CRITERIO DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CICAP) (oficio CICAP-355-2021, del 1.º de junio de 2021)**



|                 |   |
|-----------------|---|
|                 | Respecto al señalamiento de que las facturas se validarán con firma digital o firma digital certificada, se propone que se indique que solo sea válida la firma digital certificada por el Banco Central de Costa Rica, la cual cuenta con el respaldo legal en Costa Rica.   |
| <b>Acuerdo:</b> | Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, que la Universidad de Costa Rica recomienda <b>aprobar</b> el texto sustitutivo del proyecto: <i>Ley para darle carácter de título ejecutivo a la factura electrónica y constituirlo en valor negociable</i> , Expediente N.º 21.679, siempre y cuando se tomen en cuenta las recomendaciones de la Escuela de Economía, la Escuela de Administración de Negocios, la Facultad de Derecho y el CICAP. |

**ACUERDO FIRME.**