REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIX - Nº 581 Bogotá D. C., martes, 31 de agosto de 2010 EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2009 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 699 de 2001.

Introducción

Por iniciativa parlamentaria, se presentó la siguiente propuesta legislativa.

El 15 de diciembre de 2009 en sesión ordinaria de la comisión tercera de la Cámara de Representantes se aprobó en primer debate el proyecto de ley 110 de 2009 de la siguiente manera:

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 699 de 2001, el cual quedará así;

Artículo 1°. Autorícese a la Asamblea del departamento de Boyacá, para que ordene la emisión de la estampilla Pro desarrollo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos ($200.000.000.000)

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 699 de 2001, el cual quedará así;

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental de Boyacá para que determine los sujetos activos y pasivos del gravamen, las tarifas, sistemas de recaudo y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla de algunas actividades y operaciones que se realicen en el departamento de Boyacá y los municipios pertenecientes a su circunscripción.

Parágrafo 1°. El hecho generador para la presente ley lo constituyen los contratos, transacciones, operaciones bursátiles que celebren todas las personas naturales y jurídicas, con las entidades públicas (gobernación, alcaldías, institutos descentralizados del orden nacional, departamental y municipal, universidades) empresas industriales y comerciales del Estado, de economía mixta de orden nacional, departamental, municipal, las corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en el departamento de Boyacá, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y demás entidades del orden nacional, que realicen actividades u operaciones en el departamento, o cuando el objeto del contrato, actividad u operación se contrate y/o ejecute en el territorio del departamento de Boyacá.

Igualmente se podrá vincular al presente proyecto la enajenación o venta de acciones que el departamento o los municipios tengan en diferentes empresas de cualquier naturaleza jurídica, cuotas o partes de interés, operaciones bursátiles que recaigan sobre las empresas o entidades que se encuentren registradas y/o domiciliadas en el departamento de Boyacá independientemente del lugar donde se realice la operación o transacción bursátil o mercantil.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley no se entenderán como contratistas los usuarios de los servicios públicos.

Parágrafo 3°. Dentro de los hechos y actividades económicas, sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla, la asamblea departamental de Boyacá, podrá incluir los licores, alcoholes, cervezas, juegos de azar, cigarrillos y tabacos, fabricados en otros departamentos.

Parágrafo 4°. La ordenanza que expida la asamblea de Boyacá en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.

Comentarios:

El citado proyecto pretende modificar los artículos 1° y 2° de la Ley 699 de 2001, que expresan lo siguiente:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea del departamento de Boyacá, para que ordene la emisión de la estampilla “Pro Desarrollo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”, hasta por la suma de ciento veinte mil millones de pesos ($120.000.000.000).

Artículo 2°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Boyacá para que determine los sujetos activos y pasivos del gravamen, los hechos económicos sujetos al mismo, las tarifas, sistemas de recaudo y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla de algunas actividades y operaciones que se realicen en el departamento de Boyacá y los municipios pertenecientes a su circunscripción.

• Si analizamos detenidamente la modificación al primer artículo de la Ley 699 de 2001, expresa claramente autorizar a la asamblea del departamento de Boyacá, para que ordene la emisión de la estampilla, ordenación que ya había sido aprobada por la Ley 699 de 2001, según aparece en el articulo original, por lo tanto no se hace necesario incluir nuevamente su autorización, sino entrar única y exclusivamente a modificar su monto.

Razón por la cual planteo la modificación de la siguiente manera, quedando el artículo primero así:

Adiciónase al artículo 1° de la Ley 699 de 2001, el siguiente parágrafo:

Parágrafo. Autorícese la ampliación de la emisión de la estampilla "Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia" hasta por la suma de de $200.000.000.000.

• Respecto a la modificación que se plantea al artículo segundo, comparto los puntos de vista del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, enunciados en oficio UJ-1206-10ª de agosto 19 de 2010, el cual transcribo en alguno de sus apartes:

En primer lugar se destaca que el artículo 2° autoriza a la asamblea para que establezca los elementos estructurales de la estampilla, en el parágrafo 1° que se pretende introducir define concretamente el hecho generador, consistente en la suscripción de contratos, transacciones, operaciones bursátiles que celebren todas las personas naturales y jurídicas, **con prácticamente todas** las entidades públicas de los ordenes nacional, departamental y municipal ubicadas en la jurisdicción del departamento.

Sobre tal punto, es importante precisar que los hechos jurídicos susceptibles de ser gravados con estampillas deben corresponder a actividades en las cuales intervenga directamente la entidad territorial beneficiaria de la estampilla, toda vez que se trata de un impuesto de carácter documental que exige la adhesión y anulación de la estampilla por parte del funcionario de la respectiva entidad territorial. Tal como está establecido en el artículo 3° de la Ley 699 de 2001, el cual no se pretende modificar. En este sentido no deberán gravarse contratos, transacciones y operaciones bursátiles realizadas con entidades diferentes al departamento de Boyacá, pues en estos casos la entidad territorial no interviene de manera directa en el hecho generador.

Finalmente con respecto al parágrafo 3° del artículo 2°, que igualmente se pretender introducir, establece que dentro de los hechos y actividades económicas, sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla, la asamblea departamental de Boyacá, podrá incluir los licores, alcoholes, cervezas, juegos de azar, cigarrillos y tabacos fabricados en otros departamentos, dentro de los hechos y actividades económicas gravados con las estampillas, es importante reiterar lo expresado en cuanto a la naturaleza documental del tributo, por lo que no se podría gravar una actividad económica propiamente dicha. Así mismo, se debe poner de presente la prohibición establecida en el artículo 214 de la Ley 223 de 1995, según la cual "**Se prohíbe a los departamentos, municipios, distrito capital, distritos especiales, áreas metropolitanas, territorios indígenas, regiones, provincias y a cualquiera otra forma de división territorial, que se llegare a crear con posterioridad a la expedición de la presente ley, gravar la producción, importación, distribución y venta de los productos gravados con los impuestos al consumo de que trata este capítulo con otros impuestos, tasas, sobretasas o contribuciones con excepción del impuesto de industria y comercio".**

Teniendo claridad frente a la modificación del artículo 2°, respecto a la introducción de algunos parágrafos y de acuerdo a las consideraciones dadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, considero inconveniente modificar el citado artículo correspondiente a la Ley 699 de 2001, para lo cual en la presente ponencia se plantea únicamente la modificación del artículo 1° planteado inicialmente.

De igual manera el título del proyecto tendría una modificación.

El Proyecto de ley 110 de 2009 Cámara quedará así:

por medio de la cual se adiciona un parágrafo en el artículo 1° de la ley 699 de 2001

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase al artículo 1° de la ley 699 de 2001, el siguiente parágrafo:

Parágrafo: Autorícese la ampliación de la emisión de la Estampilla Pro-Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, hasta por la suma de $200.000.000.000.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.

Proposición:

Por las razones expuestas anteriormente, me permito rendir PONENCIA POSITIVA, y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al proyecto de ley 110 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se adiciona un parágrafo en el artículo 1° de la Ley 699 de 2001.*

De los honorables representantes.

Honorable Representante *Nancy Denise Castillo G.*

Departamento del Valle del Cauca

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2010 CÁMARA

por la cual se expiden normas relacionadas con la titularización hipotecaria y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto 24 de 2010

Doctor

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado Señor Presidente:

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Tercera, los suscritos ponentes nos permitimos presentar para la consideración y segundo debate en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, el correspondiente **Informe de Ponencia** al Proyecto de Ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones.

1. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

1.1 Antecedentes

El Proyecto de ley 288 de 2010, aprobado en primer debate por la Comisión Tercera de esta Corporación, hace parte de un conjunto de medidas que buscan, desde la aprobación de la Ley 1328 de 2009, continuar con la mejora y profundización de los esquemas de titularización de activos de toda naturaleza como parte de una política estatal que busca refirmar la eficiencia del mecanismo de financiación de vivienda a largo plazo establecido en la Ley 546 de 1999, así como la positiva evolución que ha sufrido el mercado de capitales desde la expedición de la Ley 964 de 2005.

Este conjunto de leyes, fruto de un trabajo intenso y dedicado del legislativo, han permitido a la población acceder a vivienda dentro de un entorno de confianza y seguridad que deriva de la estabilidad de las tasas de interés aplicables a los créditos hipotecarios.

Esta circunstancia permite deducir la importancia del proyecto que se discute, el cual a partir de una serie de beneficios tributarios vinculados con la exención del impuesto sobre la renta a los rendimientos financieros de los títulos hipotecarios emitidos en procesos de titularización, permitirá seguir cumpliendo cabalmente con el propósito de convertirse en la herramienta fundamental para la financiación de vivienda en el largo plazo a través del mercado de capitales.

El proyecto aprobado en primer debate consta de cuatro aspectos a saber:

a) Prórroga del beneficio tributario para bonos y títulos hipotecarios consagrado en el artículo 16 de la Ley 546 de 1999 emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y contratos de leasing habitacional siempre que se coloquen en el mercado dentro de los once (11) años siguientes a la fecha de expedición de la ley;

b) Redefinición del alcance de beneficio tributario previsto en el parágrafo del artículo 177-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 82 de la Ley 964 de 2005, el cual será aplicable a los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999 durante el término en que tengan la condición de rentas exentas de conformidad con lo establecido en dichas normas;

c) Devolución del Gravamen a los Movimientos Financieros en titularización activos no hipotecarios a las sociedades fiduciarias, las sociedades de servicios técnicos y administrativos de que trata el artículo 72 de la Ley 1328 de 2009 y las entidades administradoras de activos no hipotecarios titularizados, por la transferencia de los flujos derivados de procesos de titularización de activos no hipotecarios; y

d) Establecimiento del régimen especial de hipoteca para procesos de titularización hipotecaria, el cual permite que el cedente de garantías hipotecarias con primera prelación de pago o primer grado adquiera la condición de acreedor hipotecario con la prelación de pago o grado inmediatamente siguiente al último gravamen hipotecario registrado, en relación con las obligaciones a cargo del deudor cedido distintas a la obligación principal cedida.

Con el proyecto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera de la Cámara se busca reconocer los beneficios del esquema regulatorio actual en materia tributaria prolongándolos por un período de once (11) años, de manera que el impulso logrado hasta ahora se mantenga con los beneficios obtenidos a favor de la población que adquiere vivienda a través del crédito hipotecario. De manera complementaria se busca corregir algunas deficiencias en el funcionamiento de la titularización hipotecaria que pueden afectar su desarrollo como es el caso de la regulación especial de hipotecas en desarrollo de este tipo de procesos.

Desde la perspectiva del desarrollo de esquemas de titularización de activos no hipotecarios, con el proyecto se busca dotarlos con el mismo régimen de devolución del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) actualmente aplicable a la titularización de activos hipotecarios, evitando desde el inicio un trato diverso para el desarrollo de actividades de similar o igual alcance. Sobre este particular es pertinente señalar que algunos de los temas a los que se hace mención en el proyecto fueron presentados para discusión durante los debates que se dieron en la Cámara de Representantes para la aprobación de la Ley 1370 de 2009 mediante la cual se reguló el tema del impuesto al patrimonio.

Para efectos del cumplimiento de los requisitos constitucionales del proyecto, se debe mencionar que el trámite de esta iniciativa ha contado con el respaldo del Gobierno Nacional incluso desde el trámite de la Reforma Financiera (hoy Ley 1328 de 2009). De manera particular es pertinente señalar que los temas objeto de este proyecto, fueron presentados para discusión durante los debates que se dieron en la Cámara de Representantes para la aprobación de la Ley 1370 de 2009 mediante la cual se reguló el tema del impuesto al patrimonio. En ese momento el Gobierno Nacional al manifestar su apoyo a la iniciativa solicitó excluirla del trámite de la reforma del impuesto al patrimonio pero con el compromiso de impulsarla en un proyecto separado (hoy el PL 288 de 2010) otorgando el aval requerido al proyecto.

Para mayor ilustración se describe en detalle el contenido de la iniciativa:

1.2 Prórroga del beneficio tributario para bonos y títulos hipotecarios consagrado en el artículo 16 de la Ley 546 de 1999 emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y contratos de leasing habitacional.

Como quedó explicado en la ponencia para primer debate, la crisis hipotecaria de finales de la década de los noventa se originó principalmente en la vulnerabilidad del sistema (típica en economías emergentes) a los profundos descalces de tasa y plazo en los esquemas de fondeo de los bancos hipotecarios mediante el otorgamiento de créditos a largo plazo indexados a tasa fija financiados con depósitos a corto plazo denominados en pesos.

Con el objeto de propiciar una corrección a dicho descalce, se concibió un esquema de titularización de cartera hipotecaria a través de sociedades titularizadoras especializadas, el cual tiene como propósito eliminar los riesgos del sistema y hacer sostenible en el largo plazo un esquema eficiente de financiación de vivienda en Colombia. Lo anterior considerando que el esquema

de titularización hipotecaria permite canalizar a través del mercado de capitales, los recursos de ahorro e inversión de largo plazo requeridos por el sistema para el financiamiento de vivienda.

Sin embargo, el esquema de titularización requirió de estímulos temporales para su consolidación en especial el representado en el beneficio del impuesto sobre la renta a los títulos emitidos con respaldo en créditos hipotecarios de vivienda (títulos hipotecarios). Con dicho estímulo se buscó promover la suscripción y negociación de tales títulos por parte de los inversionistas con el objetivo de generar, de un lado, un esquema alternativo de fondeo para la originación de cartera hipotecaria a partir del mercado de capitales y de otro, nuevas alternativas de inversión privada para el mercado de capitales (títulos hipotecarios), desarrollando el denominado ciclo virtuoso de la titularización, objetivo definido en la Ley 546 de 1999.

Dichos estímulos tributarios dirigidos a incentivar procesos de originación y titularización de cartera hipotecaria en los términos la Ley 546 de 1999 (prorrogado posteriormente por la Ley 964 de 2005 hasta el año 2010)[1] son aplicados con mucho éxito en otros países para la financiación de vivienda, lo cual permite confirmar la validez de su aplicación en Colombia. En otras palabras, el beneficio tributario no es un caso aislado en la implementación de mecanismos de apoyo fiscal al sector de la vivienda. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que desde el punto de vista fiscal, este tipo de incentivos para el desarrollo de la vivienda resulta menos costoso que otro tipo de mecanismos, en la medida en que no implica salidas de efectivo.

La titularización de cartera hipotecaria en Colombia ha sido posible gracias al beneficio tributario del impuesto a la renta sobre los rendimientos financieros de los títulos derivados de estos procesos. Sin dicho beneficio el mecanismo no habría podido surgir y, lo que es más importante, no podría sobrevivir en las condiciones actuales del mercado.

Lo anterior se confirma pues a través de los procesos de movilización de créditos hipotecarios desarrollados desde el año 2001 y hasta la fecha, se ha logrado la titularización de cartera hipotecaria (VIS y No VIS) por valor de $9.8 billones representativos del 31% del total de la cartera hipotecaria de vivienda existente en el país, generando recursos por dicha cuantía al sector hipotecario para continuar desarrollando el esquema de financiación de vivienda de largo plazo.

Complementariamente es importante destacar el efecto fundamental de la titularización hipotecaria en la disminución de tasas de interés de mercado de los créditos hipotecarios de vivienda, en una proporción equivalente a trescientos puntos básicos. Igualmente se han presentado importantes avances en el desarrollo de nuevos productos hipotecarios tales como los créditos hipotecarios en pesos a tasa fija, considerados como una nueva alternativa de financiación para los deudores hipotecarios, imposible de ofrecer por las entidades especializadas sin el esquema de fondeo provisto por la titularización hipotecaria para este tipo de productos. Como resultado de la titularización de créditos hipotecarios a tasa fija, hoy en día este tipo de crédito representa el 89% de la totalidad de los desembolsos de cartera hipotecaria de vivienda del sistema, cuando hasta el año 2005 dicho porcentaje correspondía a desembolsos de créditos en UVR. La diversificación del riesgo de mercado derivado de la originación de créditos en tasa fija como resultado de la titularización hipotecaria, ha permitido transferir a los deudores dicho beneficio mediante menores tasas de colocación de créditos hipotecarios.

Si bien los avances que se han logrado hasta la fecha a través de la titularización hipotecaria han sido significativos, todavía no se puede afirmar que el objetivo de la Ley 546 de 1999, en el sentido de desarrollar integralmente un sistema especializado de financiación de vivienda, se encuentre consolidado. Al respecto es pertinente considerar que en la actualidad la proporción de la cartera de vivienda como porcentaje del PIB equivale al 4%, mientras que antes de la crisis de finales de los noventa, dicha cifra correspondía al 11%. A pesar del desarrollo actual de la titularización de cartera hipotecaria en Colombia, el proceso de aprendizaje y consolidación aún no ha terminado: el monto titularizado no garantiza el cambio estructural en el modelo de financiación de vivienda buscado por la Ley de Vivienda; tampoco se ha logrado el propósito de profundización del mercado de capitales.

Acorde con lo expuesto, si bien los volúmenes de negociación de títulos hipotecarios han venido creciendo, aún no son suficientes como para considerar que podrían continuar desarrollándose en un escenario que no considere algún tipo de incentivo. Desde la perspectiva de la reducción de las tasas de interés de originación de crédito hipotecario y de su contribución como herramienta que evita el efecto nocivo de los ciclos económicos, el impacto esperado de la titularización hipotecaria todavía no se ha logrado, fundamentalmente por las altas tasas de interés de largo plazo en el mercado incentivadas por el nivel del déficit fiscal del Gobierno Nacional.

Al respecto debe analizarse que en economías vecinas como Chile y Perú la estructura descendente de la curva de tasas de largo plazo permite fondear la originación de cartera hipotecaria a tasas menores de las que se han logrado en Colombia hasta ahora con la titularización hipotecaria. En este sentido se podría afirmar que los avances obtenidos en la reducción de niveles de tasa de interés de la cartera hipotecaria con fundamento en el beneficio tributario, no serían sostenibles hacia el futuro, si el beneficio para los títulos hipotecarios no se extiende por un período adicional.

---

[1] Ley 964 de 2005 - Artículo 81. El artículo 16 de la Ley 546 de 1999 quedará así: "**Artículo 16.** Beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda. Estarán exentos del impuesto de renta y complementarios, los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Los títulos y bonos aquí previstos, podrán dividirse en cupones representativos de capital y/o intereses. En todo caso, los títulos o bonos deberán contemplar condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen. Para efectos de gozar del beneficio de que trata este artículo, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor. Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, que se coloquen en el mercado dentro de los once (11) años siguientes a la fecha de expedición de la presente ley. En ningún caso el componente inflacionario o mantenimiento de valor de dichos títulos o bonos constituirá un ingreso gravable".

En los términos de la Ley 964 de 2005, la vigencia del beneficio se extingue a finales del 2010, razón por la cual se considera fundamental extender el beneficio de la exención del impuesto de renta a los rendimientos financieros y componente inflacionario de los títulos hipotecarios por un término adicional de 11 años, término igual al definido inicialmente en la Ley de Vivienda y sus modificaciones, aclarando adicionalmente el texto de la norma, para precisar que incluye la titularización de cartera hipotecaria y de contratos de leasing habitacional en aplicación de la definición que sobre dichos conceptos se incluyó en el artículo 71 de la Ley 1328 de 2009 (Reforma Financiera).

Así las cosas, en la medida en que aún no se ha cumplido el objetivo de dicha regulación para consolidar un cambio estructural en el modelo de financiación de vivienda a través de la titularización hipotecaria (con el soporte temporal del beneficio tributario), el no mantener y extender los beneficios actuales a los esquemas de titularización hipotecaria, puede generar un completo estancamiento en la dinámica del sector de vivienda, probablemente resultando en un incremento de las tasas de interés de los créditos hipotecarios (calculado entre cuatrocientos y seiscientos puntos básicos aproximadamente).

En términos de la originación de créditos a tasa fija, probablemente se presentaría una disminución sustancial que nos llevaría nuevamente a los relativos niveles observados para este tipo de colocaciones en el año 2005. En términos de riesgo sistémico, la disminución de los actuales volúmenes de titularización hipotecaria, resultaría en mayores riesgos de descalce del sistema, circunstancia que significaría un retroceso sustancial en los importantes avances logrados en el cambio de los esquemas de fondeo de los originadores de crédito hipotecario (captación a corto plazo y colocación a largo plazo), circunstancia que tuvo un impacto fundamental en la crisis hipotecaria de finales de los años noventa.

Por otro lado, es pertinente mencionar que el sistema hipotecario colombiano pudo mantenerse aislado de la problemática mundial derivada de la movilización de "hipotecas de alto riesgo", dado el exigente y reglamentado marco regulatorio del esquema de titularización hipotecaria a través de sociedades especializadas. Dentro de este contexto dicho esquema jugó un papel fundamental en la forma en que las entidades financieras originadoras de créditos hipotecarios enfrentaron la crisis financiera mundial; lo anterior en la medida en que por efectos de las titularizaciones hipotecarias se pudo mitigar el impacto del riesgo de descalce en tales entidades, mejorando niveles de solvencia y fortaleza patrimonial, permitiendo a las entidades sobrepasar la crisis sin mayores sobresaltos.

Se considera entonces que la titularización hipotecaria puede tener un efecto fundamental en el desarrollo de las políticas que buscan prevenir el efecto adverso del ciclo económico que se implementen para contrarrestar las consecuencias de la crisis. De tal manera, para los suscritos no resulta recomendable eliminar el beneficio en momentos de una incipiente reactivación económica, considerando el impacto negativo que una disminución sustancial en los volúmenes de originación de crédito de vivienda como resultado de la disminución de los montos de cartera hipotecaria titularizada, podría tener en tales políticas.

1.3 Redefinición del alcance de beneficio tributario previsto en el parágrafo del artículo 177-1 del Estatuto Tributario, el cual será aplicable a los ingresos durante el término en que tengan la condición de rentas exentas.

Se presenta de forma complementaria, la redefinición al alcance del beneficio contemplado en el artículo 82 de la Ley 964 de 2005[2] señalando que dicho beneficio (deducción de costos y gastos incurridos en generación de rentas exentas) se aplica a los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999 durante el término en que tengan la condición de rentas exentas de conformidad con lo establecido en dichas normas. Con esta precisión de orden técnico se permite integrar completamente el funcionamiento de la exención de renta y la posibilidad de la deducción de costos y gastos incurridos en su generación en los términos contemplados en las normas vigentes, con referencia expresa a su aplicación durante el período durante el cual dichas rentas tengan el carácter de exentas. De esta forma se aclaran y se evitan discusiones doctrinarias sobre el término durante el cual dicha integración funcional de beneficios debería ser aplicable, con referencia a una fecha específica.

1.4 Devolución del Gravamen a los Movimientos Financieros en Titularización activos no hipotecarios a las sociedades fiduciarias, las sociedades de servicios técnicos y administrativos y las entidades administradoras de activos no hipotecarios titularizados.

Internacionalmente la titularización de activos se ha consolidado como uno los mecanismos más eficientes de canalización de recursos de ahorro e inversión hacia actividades productivas e infraestructura a través del mercado de capitales. Con este esquema se ha logrado financiar en el mercado de capitales, el desarrollo de proyectos de infraestructura (a partir de la titularización de los flujos de caja derivados de los ingresos de las concesiones), proyectos de desarrollo agropecuario (mediante la titularización de los flujos futuros derivados de la producción agrícola o ganadera), proyectos de desarrollo turístico (considerando la titularización de flujos derivados de actividades hoteleras) o el financiamiento de largo plazo de créditos de distinta naturaleza (mediante la estructuración de titularizaciones a partir de los flujos de caja derivados de los créditos).

Se resalta dentro de este esquema la importancia que tendría para el país el desarrollo de procesos de titularización de créditos educativos en particular los originados por el Icetex, de manera que se puedan lograr vía mercado de capitales esquemas de financiación de mediano y largo plazo para los estudiantes con unas tasas de interés más favorables que las actuales, replicando el modelo desarrollado en Colombia para la titularización hipotecaria. Al respecto es pertinente mencionar que este tipo de esquemas para financiación de crédito educativo vía titularización han sido utilizados con éxito en otros países (Estados Unidos y Chile, entre otros).

---

[2] Artículo 82. El parágrafo del artículo 177-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 13 de la Ley 788 de 2002, quedará así: "**Parágrafo.** La limitación prevista en el presente artículo no será aplicable a los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999, en los términos allí señalados y hasta el 31 de diciembre de 2010".

En nuestro país el desarrollo de los procesos de titularización como mecanismo de fondeo de actividades productivas a través del mercado de capitales, se ha enfocado fundamentalmente al crédito hipotecario de vivienda. Durante los últimos 7 años la titularización de cartera hipotecaria se ha posicionado como fuente de financiamiento fundamental para el sector de vivienda del país, permitiendo la movilización de recursos de ahorro de mediano y largo plazo a través del mercado de capitales.

En contraposición al esquema de titularización hipotecaria, el desarrollo de procesos de titularización de otros tipo de activos aunque ha sido importante, no ha logrado generar profundidad en el mercado de capitales, probablemente por la falta de un marco regulatorio particular que estimule y permita el desarrollo de este tipo de procesos de movilización de activos en desarrollo de esquemas especializados.

Bajo esta perspectiva, el análisis debe contemplar el momento actual del país, en el cual se requieren fuentes de financiamiento de largo plazo permanentes para el desarrollo de actividades productivas, así como un mercado de capitales fortalecido y con nuevos instrumentos generadores de curvas de rendimiento. En este orden, el artículo 72 de la Ley 1328 de 2009 reguló el régimen especializado de titularización de activos no hipotecarios a través de sociedades fiduciarias y sociedades de servicios técnicos y administrativos autorizadas por el Gobierno Nacional para este tipo de proyectos. Con la implementación de este mecanismo, el país podrá contar con un esquema permanente y especializado para el financiamiento de actividades productivas en el mercado de capitales, permitiendo el desarrollo de esquemas para financiar entre otros, proyectos de infraestructura, de desarrollo minero, agropecuario, turístico y ganadero o cartera de crédito educativo, todos ellos de gran importancia dentro de la agenda económica nacional de largo plazo.

Con base en el análisis de los ajustes normativos necesarios para incentivar la titularización de activos no hipotecarios, se ha identificado la problemática derivada de la aplicación el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) a las transferencias de flujos de titularización de este tipo de activos. Al respecto debe tenerse en cuenta que la titularización es un mecanismo fiscalmente neutro de movilización de activos, en donde lo sustancial de la operación es la transferencia de flujos derivados de los activos titularizados, precisamente el hecho generador del GMF. Dichos flujos deben ser transferidos entre las entidades que participan en el desarrollo de los procesos de titularización (emisor, administrador del proceso de titularización y entidades administradoras de los activos titularizados) de manera permanente, manejando volúmenes muy representativos. En este contexto es posible afirmar que la aplicación del GMF a los procesos de titularización de activos no hipotecarios, resultaría en un obstáculo insuperable para el desarrollo de este tipo de operaciones en el mercado colombiano.

En este sentido, debe considerarse que la problemática antes expuesta fue solucionada para la titularización de cartera hipotecaria, a través de la regulación contenida en el artículo 881[3] del Estatuto Tributario. Dicha norma estableció un mecanismo de devolución del GMF causado por la transferencia de los flujos en los procesos de movilización de cartera hipotecaria de vivienda en cabeza de las sociedades titularizadoras, los establecimientos de crédito que administren cartera hipotecaria movilizada, y las sociedades fiduciarias. Tal regulación sin duda ha sido un pilar fundamental en el exitoso desarrollo de los procesos de titularización hipotecaria en el país.

De esta manera, la comisión de ponentes considera que la problemática fiscal de los procesos de titularización de activos no hipotecarios, es la misma identificada y solucionada para la titularización de cartera hipotecaria, razón por la cual consideramos apropiado adicionar un inciso al artículo 881 del Estatuto Tributario en el mismo sentido, replicando el régimen de devolución del GMF definido en dicha norma, mediante su aplicación a los esquemas de titularización de activos no hipotecarios.

1.5 Establecimiento del régimen especial de hipoteca en procesos de titularización hipotecaria.

1.5.1 Descripción y alcance de la propuesta aprobada en Primer Debate

Conforme a lo analizado por los ponentes del proyecto en la Comisión Tercera de Cámara, las normas aplicables en Colombia que permiten el desarrollo de procesos de titularización hipotecaria, hacen obligatoria la transferencia en firme por parte del originador y a favor de una sociedad titularizadora o a una sociedad fiduciaria, tanto del crédito como de su garantía hipotecaria accesoria, de manera que posteriormente la sociedad titularizadora o la sociedad fiduciaria constituya un vehículo de propósito especial (universalidad o patrimonio autónomo según sea el caso) en donde se aíslan y separan patrimonialmente los créditos y sus garantías para servir de fuente de pago exclusiva de los títulos hipotecarios que se emiten con respaldo exclusivo en tales activos.

El efecto de la cesión por parte del originador de su posición como acreedor hipotecario en primer grado en favor de la sociedad titularizadora o la sociedad fiduciaria, deriva en que las obligaciones presentes o futuras del deudor con el originador, no pueden continuar siendo respaldadas con la hipoteca inicial; dicha garantía hipotecaria cedida solo puede respaldar el crédito hipotecario cedido. En la práctica la garantía hipotecaria constituida inicialmente como abierta y sin límite de cuantía a favor del originador, después de la cesión se convierte en una garantía hipotecaria cerrada y limitada al cubrimiento del crédito hipotecario cedido en cabeza de la sociedad titularizadora o la sociedad fiduciaria.

En este sentido, la principal consecuencia derivada de la cesión de la garantía hipotecaria para el desarrollo de titularizaciones hipotecarias, es la imposibilidad para el deudor y el originador de continuar utilizando la garantía hipotecaria inicialmente constituida, como respaldo de obligaciones presentes y futuras del deudor, diferentes a la obligación hipotecaria cedida para su titularización.

Este efecto impacta al deudor desde varios puntos de vista a saber:

---

[3] Articulo 881. Devolución del GMF: Las sociedades titularizadoras, los establecimientos de crédito que administren cartera hipotecaria movilizada, y las sociedades fiduciarias, tendrán derecho a obtener la devolución del Gravamen a los Movimientos Financieros que se cause por la transferencia de los flujos en los procesos de movilización de cartera hipotecaria para vivienda por parte de dichas entidades, a que se refiere la Ley 546 de 1999, en los términos y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional.

i. la hipoteca que había constituido a favor del originador no le sirve para respaldar nuevas obligaciones con dicho originador;

ii. se limita su acceso al crédito,

iii. debe constituir una nueva hipoteca para respaldar nuevas obligaciones con el originador,

iv. debe asumir costos adicionales por derechos notariales y registro que el deudor no está interesado en asumir, y

v. en la medida en que al vencimiento del crédito de vivienda la garantía hipotecaria se extingue, el deudor pierde definitivamente la posibilidad de utilizar la garantía hipotecaria como respaldo de nuevos créditos con el originador de manera primordial créditos requeridos para remodelación o mejoramiento de vivienda.

Por un lado, desde la perspectiva del originador la cesión de la garantía hipotecaria para el desarrollo de titularizaciones hipotecarias implica que este pierda la cobertura de la garantía hipotecaria abierta y sin límite de cuantía con que contaba para respaldar obligaciones distintas a la obligación hipotecaria cedida, afectando la posibilidad de colocación de nuevos productos financieros en cabeza del deudor en la medida en que no cuenta con garantía idónea para respaldar el cumplimiento de las obligaciones del deudor

Por otra parte, desde el punto de vista de la sociedad titularizadora, el problema del deudor y el originador antes descrito, en la práctica puede resultar en una limitación para continuar manteniendo o aumentando los volúmenes titularizados de cartera hipotecaria. Esto en la medida en que el originador opte por mantener la garantía hipotecaria como respaldo de la totalidad de sus obligaciones en lugar de titularizar el crédito hipotecario fundamento de dicha garantía hipotecaria.

Como se ha venido analizando, la comisión de ponentes reconoce el especial carácter que poseen las normas que desarrollan la titularización en Colombia dentro del marco general de la regulación del sistema financiero, de valores y de financiación del sistema de vivienda de largo plazo en Colombia (Ley 546 de 1999). Se puede mencionar al respecto, el esquema de cesión de garantías hipotecarias entre establecimientos de crédito y sociedades titularizadoras, la regulación de vehículos de propósito especial propios para el desarrollo de las titularizaciones (universalidades) distintos y adicionales al régimen general de los patrimonios autónomos y el esquema de transferencia de la propiedad de activos objetos de leasing habitacional sin necesidad de escritura pública ni registro, cuando dicha enajenación tiene por objeto la vinculación del activo correspondiente a un proceso de titularización hipotecaria.

En este sentido, la propuesta contemplada en el Proyecto de ley 288 de 2010 Cámara propone un marco regulatorio que defina que en aquellos casos de cesión de créditos y garantías hipotecarias en primer grado por parte de originadores en favor de sociedades titularizadoras o sociedades fiduciarias según sea el caso, por mandato legal, el originador con posterioridad a la cesión mantiene su condición de acreedor hipotecario del deudor cedido, pero en este caso con una prelación de segundo grado en frente de la entidad cesionaria (sociedad titularizadora o sociedad fiduciaria). Dicha entidad cesionaria con fundamento en el artículo 12 de la Ley 546 de 1999 adquiere y mantiene durante la vigencia del crédito hipotecario su condición de acreedor preferente de primer grado en caso de ejecución de la garantía hipotecaria.

Es de aclarar que este esquema se aplicaría exclusivamente cuando la cesión del crédito y la garantía hipotecaria tenga por objeto el desarrollo de un proceso de titularización hipotecaria. En los términos aprobados en la Comisión Tercera, este gravamen hipotecario en favor del originador sería de segundo grado, en la medida en que deriva de la cesión de la garantía hipotecaria en primer grado a favor de una sociedad titularizadora o sociedad fiduciaria para el desarrollo de una titularización hipotecaria. De manera complementaria la fuente documental de este gravamen en segundo grado sería la copia de la escritura pública de hipoteca otorgada inicialmente por el deudor, la cual debería incorporar la constancia de prestar mérito ejecutivo a favor del originador en su condición de acreedor hipotecario en segundo grado.

1.5.2 Propuesta de modificación del artículo 4° del proyecto para Segundo Debate.

Consideramos que con el esquema propuesto y aprobado en primer debate se garantiza que la titularización tenga un impacto neutro desde la perspectiva del deudor, en la medida en que este puede continuar respaldando obligaciones presentes y futuras con el originador manteniendo la posibilidad de acceder a diversas líneas de crédito con el respaldo del inmueble objeto de garantía hipotecario, como fue su intención al momento del otorgamiento del gravamen hipotecario.

Sin embargo también hallamos la necesidad de ajustar el régimen de prelación o grado definido en el proyecto de manera tal que se precise que el originador de los créditos hipotecarios cedidos para el desarrollo de una titularización, adquiere la condición de acreedor hipotecario a la fecha de la transferencia de tales créditos hipotecarios, pero no con la prelación de acreedor hipotecario en segundo grado como aparece en el texto aprobado en primer debate, sino con la prelación de pago o grado inmediatamente siguiente al último gravamen hipotecario registrado a la fecha de la presentación de la solicitud al notario público de expedición de la escritura pública con constancia de mérito ejecutivo.

Así las cosas, consideramos que con el ajuste propuesto por una parte se mantiene el objetivo del artículo 4° para el desarrollo de la titularización hipotecaria y por la otra, se garantiza que no se vean afectados los derechos de aquellos acreedores hipotecarios de grados o prelación subsiguientes al primer grado que pudieran existir a la fecha o con posterioridad a la cesión del crédito hipotecario.

De igual manera, desde la perspectiva de los procesos de titularización, la condición del originador como acreedor hipotecario con la prelación de pago o grado inmediatamente siguiente al último gravamen hipotecario registrado no tendría impacto en su estructura ni en su flujo de caja. Esto por cuanto en todos los casos la sociedad titularizadora o la sociedad fiduciaria mantiene la prelación como acreedor hipotecario de primer grado para el cobro de la obligación hipotecaria titularizada.

En la práctica el originador como acreedor hipotecario con la prelación de pago o grado inmediatamente siguiente al último gravamen hipotecario registrado solo podría obtener el pago de las obligaciones a su favor en cabeza del deudor, una vez que se haya pagado en su totalidad el crédito hipotecario cedido, directamente por el deudor o como resultado de la venta en

pública subasta del inmueble dado en garantía. En últimas en todos los casos el originador solo podría ir por los remanentes derivados de la ejecución hipotecaria en primer grado y en todo caso después de los demás acreedores hipotecarios con grados o prelación subsiguiente si los hubiere.

4. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicitarle a la plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 288 de 2010, *por la cual se expiden normas relacionadas con la titularización hipotecaria y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con el pliego de modificaciones que se adjunta con el presente Informe de Ponencia.

De los honorables Representantes,

Simón Gaviria Muñoz, Raymundo Méndez Bechara, Coordinadores Ponentes, *Laureano Acuña Díaz, Heriberto Escobar González, Ángel Custodio Cabrera Báez*; Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2010 CÁMARA

por la cual se expiden normas relacionadas con la titularización hipotecaria y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Prórroga del beneficio tributario para bonos y títulos hipotecarios*. El beneficio consagrado en el artículo 16 de la Ley 546 de 1999 se prorroga en relación con los bonos hipotecarios y los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y contratos de leasing habitacional de conformidad con las condiciones y requisitos definidos en dicha ley, siempre que se coloquen en el mercado dentro de los once (11) años siguientes a la fecha de expedición de la presente ley.

Artículo 2°. *Alcance de beneficio tributario.* El parágrafo del artículo 177-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 82 de la Ley 964 de 2005, quedará así:

"**Parágrafo**. La limitación prevista en el presente artículo no será aplicable a los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999 durante el término en que tengan la condición de rentas exentas de conformidad con lo establecido en dichas normas."

Artículo 3°. *Devolución del Gravamen a los Movimientos Financieros en Titularización activos no hipotecarios.* Adiciónase al artículo 881 del Estatuto Tributario el siguiente inciso:

"Lo previsto en este artículo también será aplicable a las sociedades fiduciarias, las sociedades de servicios técnicos y administrativos de que trata el artículo 72 de la Ley 1328 de 2009 y las entidades administradoras de activos no hipotecarios titularizados, por la transferencia de los flujos derivados de procesos de titularización de activos no hipotecarios."

Artículo 4°. *Régimen especial de hipoteca en procesos de titularización hipotecaria.* Adiciónese al parágrafo del artículo 12 de la Ley 546 de 1999 modificado por el artículo 71 de la Ley 1328 de 2009 el siguiente inciso segundo:

"Por virtud de dicha transferencia y siempre que la misma se realice exclusivamente en favor de sociedades titularizadoras o sociedades fiduciarias para el desarrollo de procesos de titularización hipotecaria, el cedente de garantías hipotecarias con primera prelación de pago o primer grado adquirirá a partir del perfeccionamiento de la transferencia del título representativo de la obligación correspondiente, por ministerio de la presente ley y sin necesidad de registro o requisitos adicionales, la condición de acreedor hipotecario de las obligaciones a cargo del deudor cedido distintas a la obligación principal cedida, con la prelación de pago o grado inmediatamente siguiente al último gravamen hipotecario que estuviere registrado a la fecha de la presentación de la solicitud hecha al notario público sobre la expedición de la escritura pública con constancia de prestar mérito ejecutivo de conformidad con el inciso segundo de este artículo.

En este caso el notario público por solicitud del cedente expedirá un ejemplar de la correspondiente escritura pública de hipoteca expresando el mérito ejecutivo que presta de acuerdo a la prelación o grado que le corresponda al cedente en los términos señalados en este artículo para el cobro de las obligaciones a su favor distintas a la obligación principal cedida. Dicha solicitud deberá estar acompañada de copia del título o de los títulos representativos de la obligación correspondiente y de su constancia de endoso o transferencia, de una certificación expedida por el representante legal de la sociedad titularizadora o la sociedad fiduciaria cesionaria según sea el caso, acreditando la fecha del perfeccionamiento de la transferencia de la obligación y que la misma tuvo por objeto el desarrollo de un proceso de titularización hipotecaria, así como del Certificado de Tradición y Libertad del inmueble objeto de gravamen hipotecario. El Gobierno Nacional podrá reglamentar lo dispuesto en el presente inciso.

Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Representantes,

Simón Gaviria Muñoz, Raymundo Méndez Bechara, Coordinadores Ponentes, *Laureano Acuña Díaz, Heriberto Escobar González, Ángel Custodio Cabrera Báez*; Ponentes.

CONTENIDO

Gaceta número 581 - Martes, 31 de agosto de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 110 de 2009 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 699 de 2001. 1

Informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes y Texto propuesto al Proyecto de ley número 288 de 2010 Cámara, por la cual se expiden normas relacionadas con la titularización hipotecaria y se dictan otras disposiciones. 2

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010