

## **Informe global**

El proyecto de resolución “*Por la cual se modifica la Resolución 0201 de 2016, modificada por la Resolución 2758 de 2017, relacionada con la cobertura de la tasa de interés del Programa FRECH NO VIS a que se refiere el Decreto 1068 de 2015*”, fue publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el término de 15 días calendario, y recibió comentarios por parte de la Cámara Colombiana de Construcción – CAMACOL

Para dar respuesta a las inquietudes presentadas, desarrollaremos la siguiente metodología: (i) en primer lugar transcribiremos las inquietudes de la entidad, (ii) posteriormente haremos referencia al contexto económico y jurídico del proyecto de Resolución y posteriormente (iii) nos pronunciaremos sobre cada una de las preocupaciones señaladas por Cámara.

### **1. Comentarios CAMACOL.**

*“Para Camacol, la ejecución de la política de vivienda y el desarrollo de los instrumentos que promueven la inversión sectorial hacen parte de los pilares de la gestión gremial, y en ese sentido hemos contribuido con la construcción colectiva de estrategias sectoriales para incentivar la compra de vivienda y la dinámica inmobiliaria.*

*De esta forma, a continuación, presentamos los comentarios al proyecto de Resolución por el cual se modifican las disposiciones sobre la cobertura de la tasa de interés del Programa FRECH NO VIS a que se refiere el Decreto 1068 de 2015.*

*Es importante destacar que, pese a que reconocemos las actuales rigideces fiscales y la importancia de implementar medidas de austeridad y ahorro, consideramos que eliminar las 20.000 coberturas del FRECH No VIS para 2019 genera un alto riesgo para la sostenibilidad del sector y el desarrollo de la inversión en vivienda nueva, en tanto:*

- Las 20.000 coberturas anuales representan un 40% del total de unidades de vivienda nueva que se comercializan en este segmento del mercado (135 a 435 smmlv). Eso evidencia la relevancia sobre la actividad de esta iniciativa y el riesgo que puede generar su eliminación no prevista, particularmente en una coyuntura sectorial de desaceleración como la actual y en un segmento que representa el 30% del mercado de vivienda nueva del país.*
- Los hogares que compraron sobre planos en 2017 y 2018 con la expectativa de disponer de la cobertura en 2019, no tendrán la oportunidad de usarlas y en muchos casos desistirán de los negocios, en tanto, al aumentar de manera directa los 2,5 puntos porcentuales de la tasa de interés, no lograrán el nivel de endeudamiento requerido o la carga financiera de la amortización del crédito puede superar su capacidad económica.*
- Así mismo, la eliminación de las 20.000 coberturas para 2019 generan una gran desconfianza entre los agentes de mercado (bancos, constructores, hogares) sobre la certeza de los programas de vivienda y la credibilidad de los anuncios del Gobierno Nacional sobre la disponibilidad de los instrumentos y la continuidad de las iniciativas. En ese sentido, el instrumento pierde todo su dividendo económico y social, y se reducen sustancialmente los*

*efectos positivos previstos de su ejecución sobre la decisión de inversión. En ese segmento se mueven inversiones anuales por \$10 billones y se demandan materiales e insumos de construcción por 5,2 billones aproximadamente.*

- *Por último, y derivado de la coyuntura económica reciente, este segmento del mercado ha tenido una tendencia creciente en la acumulación de viviendas terminadas, factor de alto riesgo para la estabilidad del sector. En la actualidad, el 54% de la oferta terminada se concentra en el segmento de 135 a 435 smmlv, llegando a duplicarse en el último año y medio. Con la eliminación de los cupos del FRECH No VIS para 2019, este riesgo se incrementa al punto que el inventario terminado puede pasar de 8% a 25% de la oferta disponible en este segmento.*

*Dicho lo anterior, queremos insistir en que la suspensión de la cobertura asociada a programa FRECH No VIS para el año 2019, genera un riesgo muy significativo para el desarrollo de los negocios inmobiliarios, la sostenibilidad de los proyectos, y tiene un enorme impacto en la confianza de los hogares, quienes, con la expectativa de recibir el beneficio, desistirán de sus inversiones al reconocer su eliminación.”*

## **2. Contexto económico y jurídico – Experiencias anteriores**

El Presupuesto General de la Nación, está concebido como el instrumento a través de cual se materializan las iniciativas de política pública del Estado. Esta actividad presupuestal cumple las funciones de asignación de recursos, distribución, política de estabilización y crecimiento<sup>1</sup>.

Para la vigencia 2019, el Congreso de la República aprobó un presupuesto por un monto de \$259 billones, que apropia recursos para diferentes sectores y para atender los compromisos adquiridos por el Gobierno. Esta programación se realizó de forma consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, asegurando el cumplimiento estricto de la Regla Fiscal. En este contexto se ha requerido de austeridad en el gasto, y ha sido necesario tramitar en el Congreso de la República una Ley de Financiamiento para proveer recursos necesarios para financiar la totalidad de las necesidades de gasto. Consistente con lo anterior, se hace un esfuerzo por focalizar de la mejor manera el gasto público, por medio de un proceso de priorización del gasto público, de acuerdo con criterios de eficiencia económica y progresividad.

En todo caso y sin perjuicio de las restricciones presupuestales, es importante resaltar que de acuerdo con el Plan Operativo Anual de Inversión 2019, las vigencias futuras aprobadas para el sector vivienda, ciudad y territorio en la vigencia 2019, asciende a \$1,5 billones de pesos, dentro de las cuales se encuentra expresamente incluido el programa de coberturas condicionadas para créditos de vivienda de segunda generación para vivienda VIS y VIP (Programa FRECH II). Adicionalmente, en la distribución sectorial del presupuesto de inversión para el año 2019, el sector de vivienda, ciudad y territorio, ocupa el sexto lugar dentro de los 29 sectores que deben ser atendidos con recursos del PGN.

---

<sup>1</sup> Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. El Presupuesto Público: Definición y Conceptos Básicos. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Mayo 2011.

Sobre el particular, programas destinados a vivienda, como “Mi Casa Ya”, “FRECH NO VIS” entre otros, continúan vigentes y cuentan con las apropiaciones presupuestales respectivas para el pago de sus obligaciones, además de esto, se van a implementar nuevas iniciativas de impulso al sector como el Semillero de Propietarios y Casa Digna Vida Digna liderados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De otro lado, el sector vivienda en años anteriores ha contado con el apoyo permanente del Gobierno Nacional. No obstante, el programa FRECH, en sus diferentes modalidades, no se ha implementado de manera continua, y éste se ha desarrollado en el marco de la disponibilidad presupuestal, así como condiciones macroeconómicas de distinta naturaleza.

En efecto, si comparamos los periodos en los cuales hubo apropiación presupuestal para la versión anterior del programa FRECH para la vivienda No VIS, de abril 2013 a agosto 2014, y de febrero 2016 a la fecha, se aprecia que las ventas se desaceleran para el rango de precios para las cuales se otorga el subsidio, y para los periodos en los cuales no fue otorgado este subsidio, las ventas para este rango de precios se aceleran. Igualmente, la disposición a comprar vivienda, medida por Fedesarrollo, no tiene un impulso en los periodos en los que el FRECH fue aplicado.

Asimismo, entre febrero 2016 y agosto 2017, a pesar de que el Gobierno Nacional volvió a poner en marcha este programa de subsidios a la tasa de interés a la compra de vivienda No VIS, existía una demanda muy baja de coberturas, al punto de que en 2016 se demandaron solamente 17.277 coberturas de un total ofrecido de 25.000. Frente a este escenario de baja demanda, el Ministerio de Hacienda reaccionó aumentando el rango de precios aplicable para el subsidio.

Lo anterior es evidencia de que la implementación de este programa no ha sido un factor definitivo en la decisión que toman las familias de comprar vivienda, mostrando la debilidad del programa para impulsar la demanda. Desde el punto de vista microeconómico, hay muchos otros factores que son mucho más influyentes en la decisión de comprar vivienda nueva, financiándose con un crédito hipotecario (operaciones a las cuales aplica el subsidio), tales como el nivel de ingresos, las perspectivas laborales, la disponibilidad de ahorros para cubrir la cuota inicial, entre otros. Esto explica por qué la implementación de este programa, si bien apoya las ventas de vivienda de estos segmentos de precios, no es un factor determinante en su demanda.

Adicionalmente, es importante resaltar que el efecto que pueda causar sobre la dinámica de las ventas de vivienda nueva en el segmento entre 135 y 435 SMMLV<sup>2</sup> la eliminación del FRECH No VIS será compensado por las mejores perspectivas que se observan en la coyuntura económica actual. Después de varios años de desaceleraciones en el crecimiento, la economía está mostrando señales de recuperación, al pasar de crecer 1,8% en 2017 a un crecimiento proyectado de 2,7% para 2018. Adicionalmente, se observa un mayor crecimiento del consumo de los hogares, un incremento en la confianza de los consumidores y una mejoría en la disposición a comprar vivienda. En este contexto, en el que varios de los

---

<sup>2</sup> Salarios mínimos mensuales legales vigentes

determinantes de la demanda por vivienda nueva la impulsarán al alza, se neutralizará el posible efecto adverso que tendría la eliminación del FRECH No VIS.

Finalmente, es importante resaltar que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2.10.1.7.2.4 del Decreto 1068 de 2015, es facultad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público definir el número de coberturas disponibles para los créditos y contratos de leasing en cada uno de los segmentos allí señalados, conforme a la disponibilidad presupuestal que exista para el efecto.

En esta coyuntura fiscal, es pertinente priorizar los recursos de inversión en general y particularmente en el sector de vivienda. Esta priorización debe llevar a un gasto en los programas de vivienda más progresivo, enfocado a apoyar la vivienda de interés social (VIS) y la vivienda de interés prioritario (VIP), a través de proyectos como Semillero de Propietarios, Casa Digna Vida Digna y Mi Casa Ya.

De esta manera, esta Cartera tiene la discrecionalidad para adoptar la decisión, no solo por la habilitación expresa que tiene en el Decreto 1068 de 2015, sino porque la misma busca la prevalencia del interés público y atiende a criterios de conveniencia, como la priorización del gasto público hacia programas más progresivos el cumplimiento de la Regla Fiscal.

### 3. Respuesta comentarios puntuales CAMACOL

<b>Comentario CAMACOL</b>	<b>Pronunciamiento MHCP</b>
<p>Las 20.000 coberturas anuales representan un 40% del total de unidades de vivienda nueva que se comercializan en este segmento del mercado (135 a 435 smmlv). Eso evidencia la relevancia sobre la actividad de esta iniciativa y el riesgo que puede generar su eliminación no prevista, particularmente en una coyuntura sectorial de desaceleración como la actual y en un segmento que representa el 30% del mercado de vivienda nueva del país.</p>	<p>El PGN aprobado para la vigencia 2019, cuenta con apoyos presupuestales importantes al sector vivienda, dentro de los cuales se da continuidad al programa Mi Casa Ya, y se implementan nuevas iniciativas de impulso al sector como el Semillero de Propietarios y Casa Digna Vida Digna.</p> <p>Experiencias anteriores demuestran que a lo sumo existe una relación débil entre la ejecución del FRECH NO VIS, la disposición a comprar vivienda, y la aceleración o desaceleración del sector.</p> <p>En la medida en la que los datos muestran que la colocación de las coberturas no estimulaba de forma completa las ventas de vivienda (es decir, que muchas coberturas eran tomadas por personas que de todas formas hubieran realizado la compra). Debido al efecto limitado que este programa ha tenido sobre la demanda, y al repunte que están mostrando muchos de los factores que</p>

	<p>impulsan las ventas, de la mano con la aceleración de la economía, el posible efecto negativo sobre el sector que tenga la eliminación de este programa será compensado.</p>
<p>Los hogares que compraron sobre planos en 2017 y 2018 con la expectativa de disponer de la cobertura en 2019, no tendrán la oportunidad de usarlas y en muchos casos desistirán de los negocios, en tanto, al aumentar de manera directa los 2,5 puntos porcentuales de la tasa de interés, no lograrán el nivel de endeudamiento requerido o la carga financiera de la amortización del crédito puede superar su capacidad económica.</p>	<p>De acuerdo con el artículo 2.10.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015 <i>“El derecho a la cobertura se adquirirá al momento del respectivo desembolso del crédito o al inicio del contrato de leasing, por lo que su acceso se encontrará sujeto a la disponibilidad de las coberturas en dicho momento”</i></p> <p>Ahora bien, el artículo 2.10.1.7.2.4 del Decreto 1068 de 2015, establece que es facultad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público definir el número de coberturas disponibles para los créditos y contratos de leasing en cada uno de los segmentos allí señalados, conforme a la disponibilidad presupuestal que exista para el efecto.</p> <p>Según lo anterior:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No existe un derecho adquirido por cuanto la persona no ha satisfecho la totalidad de los requisitos que establece la ley, es decir, que la cobertura no ingresó a su patrimonio.</li> <li>2. Tampoco existen expectativas legítimas teniendo en cuenta que: <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Definición de expectativa legítima según la Corte Suprema de Justicia, SL del 18 de agos. 1999, rad. 11818 es <i>“la expectativa de derecho comprende los derechos condicionales y los eventuales, que por su especial naturaleza confieren al futuro titular (de cumplirse la condición suspensiva, en los primeros, o completarse los elementos faltantes, en los segundos) posibilidades jurídicas de administración, conservación y disposición (artículos 575, 1215 y 1547 a 1549 del Código Civil).”</i></li> </ul> </li> </ol> <p>Para el caso del programa FRECH NO VIS, la compra sobre planos no está configurada como una condición suspensiva para la adquisición de la</p>

	cobertura y tampoco se encuentran regulados elementos faltantes en un periodo determinado, que permita deducir que la persona, una vez cumplidos estos elementos, puede ser eventualmente sujeto de la cobertura.
<p>Así mismo, la eliminación de las 20.000 coberturas para 2019 generan una gran desconfianza entre los agentes de mercado (bancos, constructores, hogares) sobre la certeza de los programas de vivienda y la credibilidad de los anuncios del Gobierno Nacional sobre la disponibilidad de los instrumentos y la continuidad de las iniciativas. En ese sentido, el instrumento pierde todo su dividendo económico y social, y se reducen sustancialmente los efectos positivos previstos de su ejecución sobre la decisión de inversión. En ese segmento se mueven inversiones anuales por \$10 billones y se demandan materiales e insumos de construcción por 5,2 billones aproximadamente.</p>	<p>Experiencias pasadas demuestran que la implementación o no del programa no afecta de forma significativa la disposición a comprar vivienda por parte de los hogares, con lo cual no se espera que se genere desconfianza en los hogares.</p> <p>Los efectos positivos sobre la construcción de vivienda que ha tenido la colocación de las coberturas entregadas en los años 2016, 2017 y 2018 se seguirán materializando, en la medida en la que la construcción de estas viviendas cuya compra fue subsidiada en parte se realizará en varios de los siguientes trimestres</p> <p>Debido a la naturaleza contracíclica del programa, los agentes del mercado tenían claridad al respecto de que su implementación era temporal, y se daba principalmente en respuesta a la desaceleración experimentada por el sector. Debido a que se observa un repunte en el crecimiento económico y en varios de los factores que impulsan las ventas de vivienda nueva, es razonable que los agentes de mercado consideraran que se eliminara el programa.</p> <p>Los anuncios del Gobierno Nacional fueron claros en precisar que el número de coberturas se colocarán en el mercado de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, y que la aprobación para su ejecución debía darla cada año el CONFIS. Los distintos agentes del mercado son conscientes de las limitaciones que enfrenta el Gobierno en cuanto a la política fiscal, y a las necesidades que se tienen en cuanto a la austeridad y priorización del gasto.</p>
Por último, y derivado de la coyuntura económica reciente, este	Como se observa en los datos, la implementación de este programa tuvo a lo sumo un efecto débil

segmento del mercado ha tenido una tendencia creciente en la acumulación de viviendas terminadas, factor de alto riesgo para la estabilidad del sector. En la actualidad, el 54% de la oferta terminada se concentra en el segmento de 135 a 435 smmlv, llegando a duplicarse en el último año y medio. Con la eliminación de los cupos del FRECH No VIS para 2019, este riesgo se incrementa al punto que el inventario terminado puede pasar de 8% a 25% de la oferta disponible en este segmento.

sobre las ventas de vivienda nueva de este segmento de precios. Los posibles efectos adversos de su eliminación serán neutralizados, al combinarse con el repunte en varios de los determinantes de la demanda de vivienda nueva y una aceleración del crecimiento económico. Estos factores llevarán a que se incrementen las ventas, se reduzcan los inventarios y se acelere la construcción de vivienda.