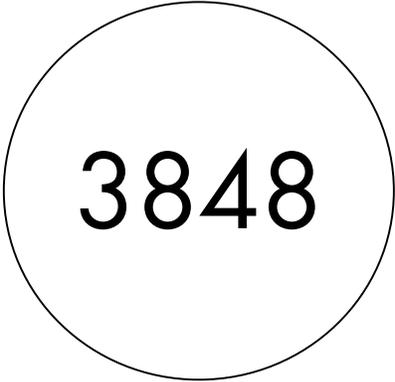


# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3848

IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA DE  
TASA DE INTERÉS PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA NO VIS, FRECH NO VIS

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio  
Banco de la República

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 03 de noviembre de 2015

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Juan Manuel Santos Calderón**

Presidente de la República

**Germán Vargas Lleras**

Vicepresidente de la República

**María Lorena Gutiérrez Botero**

Ministra de la Presidencia

**Juan Fernando Cristo Bustos**

Ministro del Interior

**María Ángela Holguín Cuéllar**

Ministra de Relaciones Exteriores

**Mauricio Cárdenas Santamaría**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Yesid Reyes Alvarado**

Ministro de Justicia y del Derecho

**Luis Carlos Villegas Echeverri**

Ministro de Defensa Nacional

**Aurelio Iragorri Valencia**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Alejandro Gaviria Uribe**

Ministro de Salud y Protección Social

**Luis Eduardo Garzón**

Ministro de Trabajo

**Tomás González Estrada**

Ministro de Minas y Energía

**Cecilia Álvarez-Correa**

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**Gina Parody d'Echeona**

Ministra de Educación Nacional

**Gabriel Vallejo López**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Luis Felipe Henao Cardona**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**David Luna Sánchez**

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Natalia Abello Vives**

Ministra de Transporte

**Mariana Garcés Córdoba**

Ministra de Cultura

**Simón Gaviria Muñoz**

Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Luis Fernando Mejía Alzate**

Subdirector Sectorial

**Manuel Fernando Castro Quiroz**

Subdirector Territorial y de Inversión Pública

## Resumen ejecutivo

El presente documento contiene la estructura, el alcance y las características del *Programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS*, FRECH no VIS; y lo somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social para ser declarado de importancia estratégica. Lo anterior, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003; y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015.

El programa FRECH no VIS hace parte del conjunto de medidas del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo 2.0 (PIPE 2.0). El Plan fue anunciado por el Gobierno nacional el pasado 28 de mayo de 2015, en respuesta a los retos que enfrenta el crecimiento económico del país por algunos hechos que caracterizan la actual coyuntura internacional. Dentro de estos, se destacan la caída de los precios del petróleo, la volatilidad en los mercados financieros, y el bajo crecimiento de algunos de nuestros socios comerciales más importantes. El total de inversiones del PIPE 2.0 asciende a 16,8 billones de pesos, de los cuales el sector de vivienda urbana cuenta con 1,88 billones de pesos a través del programa FRECH no VIS, reconociendo la capacidad de jalonamiento que tiene la actividad edificadora sobre la economía.

El programa FRECH no VIS tiene como objetivo entregar coberturas a la tasa de interés de créditos hipotecarios y de leasings habitacionales para la adquisición de vivienda urbana nueva no VIS, con el fin de impulsar el sector de la construcción, promover el empleo y dinamizar la economía. En el marco del programa se otorgarán 50.000 coberturas en dos años: 2016 y 2017, que tendrán una vigencia de siete años a partir del desembolso. Cálculos preliminares indican que el multiplicador de la inversión pública del programa FRECH no VIS será de 9,6; es decir, por cada peso destinado al programa se generará en la economía 9,6 pesos de producto.

El costo total del programa es de 1,025 billones de pesos, monto que incluye el costo de administración del fondo por parte del Banco de la República. Los recursos serán garantizados por medio de vigencias futuras hasta el año 2024, aval fiscal que fue otorgado por el Consejo Superior de Política Fiscal en sesión del 30 de junio de 2015, modificado en sesión del 26 de octubre del mismo año.

La ejecución de este programa estará en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo del Banco de la República y los establecimientos de crédito con quien se firmen acuerdos.

**Clasificación:** E6, H2, R21.

**Palabras clave:** Tasa de interés, cobertura a tasa de interés, FRECH, vivienda

## TABLA DE CONTENIDO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN</b> .....   | <b>9</b>  |
| 2.1. Marco normativo .....   | 9         |
| 2.2. Antecedentes de política.....   | 11        |
| 2.3. Justificación.....  | 16        |
| <b>3. DIAGNÓSTICO</b> .....  | <b>17</b> |
| <b>4. DEFINICIÓN DEL PROGRAMA</b> .....  | <b>20</b> |
| 4.1. Objetivo general .....  | 20        |
| 4.2. Descripción del programa .....  | 20        |
| 4.3. Plan de acción .....  | 22        |
| 4.3.1. Formulación de la base normativa de la política y garantizar los recursos para la ejecución del programa..... | 22        |
| 4.3.2. Divulgación del programa .....  | 23        |
| 4.3.3. Asignación de las coberturas durante las vigencias 2016 y 2017 .....  | 23        |
| 4.3.4. Monitoreo del programa .....  | 24        |
| 4.3.5. Evaluación del programa.....  | 24        |
| 4.4. Seguimiento .....   | 24        |
| 4.5. Financiamiento .....  | 25        |
| <b>5. RECOMENDACIONES</b> .....  | <b>26</b> |
| <b>ANEXOS</b> .....  | <b>28</b> |
| Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....   | 28        |
| Anexo B. Aval fiscal .....   | 29        |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....  | <b>36</b> |

## ÍNDICE DE TABLAS

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Características del programa FRECH I .....  | 12 |
| Tabla 2. Características del programa FRECH III.....   | 12 |
| Tabla 3. Impacto sobre la economía por cada billón de pesos del presupuesto nacional<br>invertido en vivienda..... | 19 |
| Tabla 4. Cronograma de seguimiento.....  | 25 |
| Tabla 5. Recursos totales del programa .....   | 25 |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1. Crecimiento anual del sector construcción (%).....  | 13 |
| Gráfico 2. Variables del sector construcción durante la implementación de los programas<br>FRECH ..... | 15 |
| Gráfico 3. Desembolsos de cartera hipotecaria (% variación anual).....                                 | 16 |
| Gráfico 4. Perspectivas de crecimiento económico del FMI .....   | 17 |

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

|        |   |
|--------|---|
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social                   |
| CIFIN  | Central de Información Financiera                                 |
| FRECH  | Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria |
| PGN    | Presupuesto General de la Nación                                  |
| PIB    | Producto Interno Bruto  |
| PIPE   | Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo                    |
| pp     | Puntos porcentuales   |
| SMMLV  | Salarios mínimos mensuales legales vigentes                       |
| VIS    | Vivienda de interés social  |
| VIP    | Vivienda de interés social prioritaria                            |

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la declaración de importancia estratégica del *Programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS*, en adelante programa FRECH no VIS, el cual se enfoca en vivienda urbana. De conformidad con los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, y los artículos 2.8.1.7.1.2 y 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015<sup>2</sup>, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), en sesión del 30 de junio de 2015, modificado en sesión del 26 de octubre del mismo año, emitió el aval fiscal al programa.

El programa FRECH no VIS hace parte del paquete de medidas anunciadas el pasado 28 de mayo por el Gobierno nacional, dentro del marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo 2.0 (PIPE 2.0), el cual comprende recursos por 16,8 billones de pesos y busca generar más de 300 mil empleos en el país. De igual forma, se ha incorporado al conjunto de medidas la cobertura a la tasa de interés en créditos o contratos de leasing habitacional para vivienda nueva ya expedidas por el Gobierno nacional<sup>3</sup>: los programas Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH).

La reciente situación económica internacional ha presionado el crecimiento económico del país a la baja. En particular, la importante caída que el precio del petróleo ha sufrido desde mediados de 2014, la alta volatilidad en los mercados financieros, y el débil crecimiento de algunos de los principales socios comerciales del país. Lo anterior, plantea la necesidad de poner en marcha un nuevo programa FRECH que le dé un nuevo impulso a la economía colombiana.

La importancia de impulsar el crecimiento económico del país radica en que esto se traduce en un mayor consumo y en una mayor capacidad de adquisición de los colombianos; y, por consiguiente, en un incremento en su bienestar. Esto porque el crecimiento del sector productivo lleva a una mayor generación de empleo, que a su vez aumenta la demanda por bienes y servicios, convirtiéndose así en un ciclo virtuoso.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta el efecto positivo que parece haber tenido la implementación de los programas FRECH anteriores en el crecimiento económico a través de

---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

<sup>3</sup> La cobertura condicionada a tasa de interés consiste en un intercambio de flujos, calculada sobre los intereses del crédito hipotecario durante los primeros siete años de la obligación. Esto se traduce en una reducción de la tasa de interés, en beneficio de los deudores hipotecarios, en la magnitud y distribución que la norma de cada programa lo indique.

la dinamización del sector de la construcción<sup>4</sup>, se decide crear el programa FRECH no VIS. Este programa, de naturaleza contra cíclica, busca impulsar el sector de la construcción, con el propósito último de promover el empleo y dinamizar la economía, a través de instrumentos financieros del sector de vivienda urbana.

El programa FRECH no VIS es la cuarta generación de los programas FRECH, y es el tercero que se implementa con el fin de impulsar la economía. La primera generación del programa, llamada Cobertura contra cíclica 2009, FRECH I, vigente desde abril de 2009 hasta marzo de 2012, tenía el objetivo de contrarrestar los efectos de la crisis financiera mundial del 2008. En contraste, la segunda generación, FRECH II, que empezó a regir en junio de 2012 y aún está vigente, se aplicó como instrumento para la financiación de vivienda de interés social. La tercera generación, llamada Cobertura contra cíclica 2013, FRECH III, vigente desde mayo de 2013 hasta agosto de 2014, buscaba incentivar la demanda de vivienda como herramienta para dinamizar la economía.

No obstante lo anterior, el programa que expone este documento presenta algunas modificaciones en comparación a las anteriores modalidades, con el fin de generar un mayor impulso a la economía. Con respecto a FRECH I, existen dos diferencias principales: (i) el rango en el que puede oscilar la vivienda nueva que va a adquirir el beneficiario del programa; y (ii) la diferenciación en el valor de la cobertura según el valor de la vivienda. En lo referente al primer punto, para FRECH I dicho rango se ubicaba entre 0 y 335 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), mientras que FRECH no VIS contemplará únicamente viviendas entre 135 y 335 SMMLV, teniendo en cuenta que el programa FRECH II ya está atendiendo el segmento entre 0 y 135 SMMLV. En cuanto al segundo punto, la cobertura en FRECH I oscilaba entre 3 y 5 puntos porcentuales (pp) dependiendo del valor del inmueble; mientras que en FRECH no VIS la cobertura será la misma para todos sus beneficiarios y es independiente del valor del inmueble que se va a adquirir.

Con respecto al programa de segunda generación de cobertura condicionada a la tasa, FRECH II, la principal diferencia con el programa FRECH no VIS radica en sus objetivos generales. El programa FRECH II, tiene un carácter más social y por consiguiente su finalidad es facilitar el financiamiento de vivienda a hogares de bajos recursos. Es por esto que los beneficiarios de dicho programa son familias con ingresos inferiores a los 8 SMMLV. Por su parte, en FRECH no VIS no se establecerán restricciones relacionadas con los ingresos del beneficiario, nuevamente, con el fin de generar un mayor impacto sobre la economía, a través del incentivo a la demanda por vivienda nueva. Esta estrategia ha mostrado excelentes resultados en aplicaciones anteriores, como se muestra más adelante, dado el peso que tiene

---

<sup>4</sup> Durante el período de aplicación de FRECH I, el crecimiento del PIB de la construcción fue del 4,8%; mientras que en FRECH II, el PIB de la construcción creció el 10%. En el presente documento se plantea la realización de una evaluación para identificar formalmente el impacto de estos programas.

el sector de la construcción sobre el Producto Interno Bruto (PIB) en Colombia (7,6% en el tercer trimestre de 2015).

El presente documento se desarrolla en cinco secciones incluyendo esta introducción. En la segunda sección se presentan el marco normativo y los antecedentes del programa. En la tercera, se diagnostica la situación económica actual, sus principales causas y la importancia de la actividad edificadora para el impulso de la economía. En la cuarta sección, se presentan el objetivo del programa, sus características y las acciones que se llevarán a cabo para su implementación. Por último, se presentan las recomendaciones.

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En esta sección se presentan, en primer lugar, los elementos normativos relevantes para la formulación del programa planteado en este documento, y aquellos que sustentan el mismo. En segundo lugar, se exponen brevemente los programas FRECH que se han implementado y la correlación que muestran estos con algunas variables del sector construcción. Por último, se presenta la justificación de la intervención.

### 2.1. Marco normativo

La vivienda digna constituye un elemento de trascendental importancia para la materialización y efectividad de la dignidad humana. La Constitución Política de Colombia reconoce el derecho a la vivienda digna como uno de los derechos sociales, económicos y culturales. En efecto, el artículo 51 de la Constitución Política establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y para tal fin, el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.

En desarrollo del reconocimiento del referido derecho, y como consecuencia de la crisis de finales de la década de 1990, el Congreso de la República expidió la Ley 546 de 1999<sup>5</sup>. El propósito de dicha norma es regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, que determine condiciones especiales para la vivienda de interés social (VIS), y que permita hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna, al tiempo que genere un impulso al sector de la construcción y a la economía nacional.

De esta manera, la referida norma señaló los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular un sistema especializado para la financiación de vivienda. Asimismo, creó instrumentos de ahorro y dictó medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de

---

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales deber sujetarse el Gobierno nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda, y se expiden otras disposiciones.

vivienda. En el artículo 48 de la ley en mención, el órgano legislativo autorizó la creación de un Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda, y como un mecanismo de estabilización en momentos de vulnerabilidad.

Tomando como base las facultades del FRECH, y como parte de un paquete de medidas contra cíclicas para hacer frente a un momento de desaceleración de la actividad productiva, se creó el programa de cobertura condicionada a la tasa de interés, mediante el Decreto 1143 de 2009<sup>6</sup>. El propósito de este programa era reactivar el sector de la construcción, y estaba dirigido a promover la demanda de vivienda en familias de bajos y medios ingresos, facilitando las condiciones de financiación de inmuebles con valor de hasta 335 SMMLV. Debido a los resultados del instrumento en materia económica y de vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para Todos* (Ley 1450 de 2011<sup>7</sup>) dispuso, en el artículo 123, que el Gobierno nacional podría ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los nuevos deudores de crédito de vivienda nueva y leasing habitacional otorgados por los establecimientos de crédito a través del FRECH. Esta disposición buscó darle continuidad al instrumento de cobertura condicionada a la tasa de interés, pero ya no como instrumento temporal de política contra cíclica, sino como impulsor de la política de vivienda.

Es así como se declaró de importancia estratégica el *Programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación - FRECH II*, mediante el documento [CONPES 3725 de 2012](#). También, se expidió el Decreto 1190 de 2012<sup>8</sup>, mediante el cual se reglamentó el instrumento y se determinó que tendría como objetivo facilitar la compra de inmuebles de vivienda de interés social y prioritario.

En el 2013 el Gobierno nacional implementó el PIPE, con el fin de dinamizar la economía y atenuar el impacto de la desaceleración económica mundial. El Plan consistió en implementar instrumentos y acciones, transversales y sectoriales, que mejoraran la productividad y generaran empleo.

Una de esas estrategias fue la cobertura a la tasa contra cíclica (FRECH III), la cual fue implementada mediante el Decreto 0701 de 2013<sup>9</sup>. Este programa tenía como objetivos facilitar la adquisición de vivienda nueva mediante la mejora de la capacidad financiera de

---

<sup>6</sup> Por medio del cual se reglamenta el artículo 48 de la Ley 546 de 1999.

<sup>7</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>8</sup> Por medio del cual se reglamenta el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, en materia de vivienda de interés social nueva para áreas urbanas.

<sup>9</sup> Por el cual se reglamentan los artículos 48 de la Ley 546 de 1999 y 123 de la Ley 1450 de 2011, en lo que respecta a la política contracíclica para el ofrecimiento de una cobertura de tasa de interés para vivienda nueva.

los hogares, e impulsar el sector de la construcción de vivienda, dada su importancia como generador de empleo y demandante de insumos indirectos para la construcción.

En el año 2015, ante las señales de desaceleración de la economía colombiana derivadas del desplome de los precios del petróleo, el Gobierno nacional anunció el plan de choque PIPE 2.0. Este plan busca impulsar el crecimiento del país, mediante el estímulo de diferentes sectores. Dentro de dichos estímulos, está contemplada la cobertura a la tasa de interés para adquisición de VIS, vinculada al programa de vivienda *Mi casa ya*. Adicionalmente, también contempla la implementación del nuevo *Programa de cobertura a la tasa de interés para créditos de vivienda no VIS – FRECH no VIS*, objeto del presente documento. En consecuencia, este programa será implementado por el Gobierno nacional en desarrollo de lo previsto en el artículo 123 de la citada Ley 1450 de 2011, conforme a los propósitos nacionales, y en línea con los objetivos nacionales, las metas y las prioridades de la acción estatal incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país* (Ley 1753 de 2015)<sup>10</sup>. Lo anterior, de conformidad a las facultades constitucionales conferidas al Presidente de la República en los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política.

## 2.2. Antecedentes de política

El programa de cobertura condicionada a la tasa FRECH I, nació como una herramienta contra cíclica que buscaba impulsar la demanda de vivienda, con el fin de lograr un repunte en el sector de la construcción que sirviera para contrarrestar los efectos de la desaceleración de la economía, producto de la crisis financiera internacional del 2008.

Así, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1143 de 2009, el Gobierno nacional destinó al programa FRECH I recursos por un total de 1,073 billones de pesos, provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del FRECH, con el fin de otorgar 136.132 coberturas, pactadas con los establecimientos de crédito entre el 1 de abril de 2009 y el 31 de marzo de 2012. Estas coberturas oscilaban entre 3 y 5 pp dependiendo del valor del inmueble a financiar, el cual no podía superar los 335 SMMLV (Tabla 1). Una vez fue implementado el programa, la demanda de las coberturas hizo que la mayor parte de los recursos fueran focalizados hacia la compra de viviendas entre 0 y 135 SMMLV, lo cual se refleja en el hecho de que cerca del 70% de los cupos fueron otorgados para financiar este segmento de viviendas.

---

<sup>10</sup> El artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, estableció que las disposiciones que no hubieran sido expresamente derogadas seguirán vigentes con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo. Este es el caso de la disposición que da facultad al Gobierno nacional de implementar programas de cobertura a la tasa de interés para créditos de vivienda.

**Tabla 1. Características del programa FRECH I**

| Valor del inmueble<br>(SMMLV) | Cobertura<br>(pp) | Cupos          |
|-------------------------------|-------------------|----------------|
| < 70                          | 5                 | 29.221         |
| 70 - 135                      | 5                 | 65.315         |
| 135 - 235                     | 4                 | 24.065         |
| 235 - 335                     | 3                 | 17.531         |
| <b>Total</b>                  |                   | <b>136.132</b> |

Fuente: Central de Información Financiera (CIFIN), 2015.

Para inicios del año 2013, de acuerdo con los objetivos del Gobierno nacional de reducir la tasa de desempleo e incrementar en un punto el PIB, se lanzó el PIPE, paquete de medidas para el crecimiento del emprendimiento y el empleo. En el marco de este plan se creó el programa de cobertura condicionada a la tasa de tercera generación FRECH III, el cual obtuvo su financiación de recursos disponibles en el FRECH y del PGN.

El Programa FRECH III fue diseñado para otorgar una cobertura de 2,5 pp a los hogares, propietarios o no, que quisieran adquirir vivienda nueva con un valor entre 135 y 335 SMMLV. El programa contempla adicionalmente que la tasa de interés pactada para los créditos amparados por este programa, no puede exceder de 9,5 pp y 6,5 pp para contratos denominados en pesos y UVR, respectivamente. De esta manera, los establecimientos de crédito también aportaron 2,5 pp a la cobertura, al bajar la tasa pactada de 12% a 9,5%.

Posteriormente, se modificó el techo a la tasa hasta 10,5 pp (pesos) y 7,5 pp (UVR)<sup>11</sup> de los contratos de crédito o leasing habitacional destinados a compra de viviendas en el segmento entre 235 y 335 SMMLV, debido a un cambio en las condiciones del mercado que llevó a los establecimientos de crédito a solicitar un aumento en los topes de la tasa. El número de coberturas para cada segmento fue establecido conforme se evidencia en la Tabla 2.

**Tabla 2. Características del programa FRECH III**

| Valor del inmueble<br>(SMMLV) | Cobertura        |                              | Cupos         |
|-------------------------------|------------------|------------------------------|---------------|
|                               | Gobierno<br>(pp) | Entidades de crédito<br>(pp) |               |
| 135 – 235                     | 2,5              | 2,5                          | 14.741        |
| 235 – 335                     | 2,5              | 2,5                          | 15.730        |
| <b>Total</b>                  |                  |                              | <b>30.471</b> |

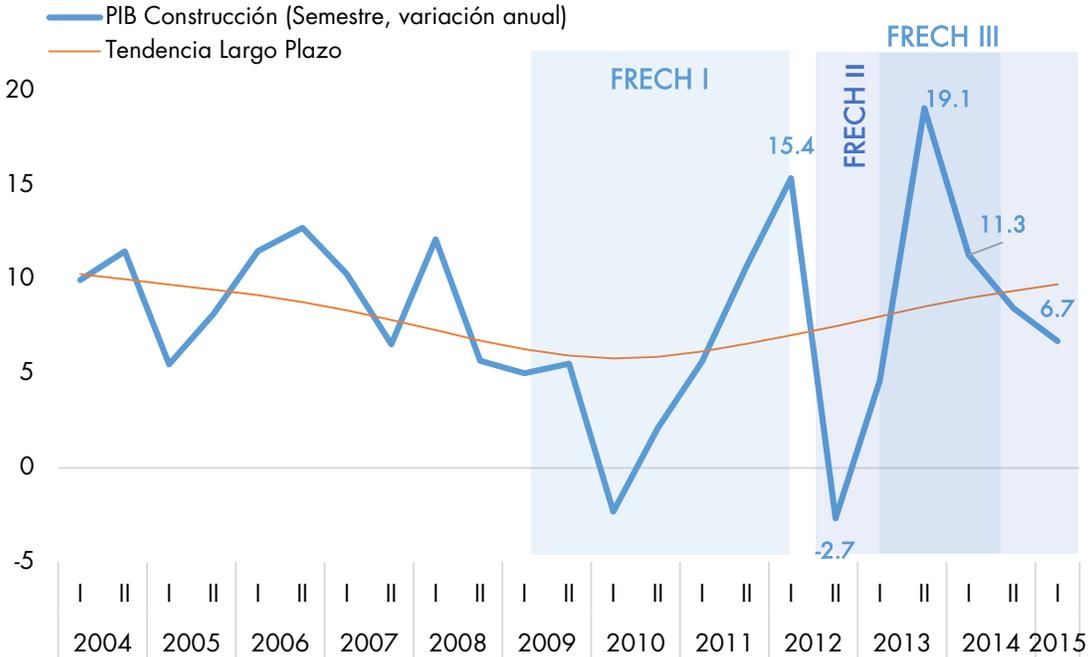
Fuente: CIFIN, 2015.

<sup>11</sup> Decreto 154 del 2014, por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 0701 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

En el marco del Programa FRECH III, se han otorgado 30.471 coberturas, respaldando un valor de desembolsos de crédito de 2,7 billones de pesos, mientras que el valor de las viviendas construidas alcanzó 4,4 billones de pesos. Para este programa se destinaron alrededor de 430.000 millones de pesos, lo que se traduce en un multiplicador de la inversión pública de 1 a 10, es decir, por cada peso destinado al programa se generaron en la economía 10 pesos de producto.

En cuanto al comportamiento de variables económicas durante la implementación de los programas FRECH, a partir del 2009, año en el que se pone en marcha la primera generación, la tendencia a largo plazo de la variación del PIB del sector construcción pasó de ser decreciente a tener una pendiente positiva, tendencia que aún hoy se mantiene posiblemente debido a la implementación de los programas FRECH II y FRECH III. Entre 2013 y 2014, años en los que estuvo vigente el FRECH II y el FRECH III, el PIB de la construcción creció anualmente en promedio 10,7%, alcanzando un máximo de 11,6% en el 2013, nivel que supera los registrados en los seis años anteriores. El Gráfico 1 muestra el crecimiento semestral del PIB de la construcción, y se observa que en el segundo semestre de 2013 dicho indicador creció en un 19,1%, máximo nivel alcanzado durante todo el periodo analizado.

**Gráfico 1. Crecimiento anual del sector construcción (%)**



Fuente: Cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información del DANE, 2015.

El comportamiento positivo exhibido por el PIB de la construcción durante la implementación de los programas FRECH, podría ser explicado por la recuperación del

número de obras nuevas construidas y en proceso, que implican un incremento en el número de ocupados en el sector y de licencias de construcción otorgadas durante el mismo periodo.

Durante la vigencia del FRECH I, el número de obras nuevas mostró una importante recuperación. En el primer trimestre de 2009 se construyeron 17.656 obras nuevas, cifra que aumentó en un 87,7% al pasar a 33.132 obras nuevas construidas en el primer trimestre de 2012. En términos de la variación anual, el número de obras nuevas pasó de decrecer en un 36,6% entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009, a crecer en un 35,7% entre el primer trimestre de 2012 y el primer trimestre del año anterior. En ambos periodos, las construcciones no VIS se encontraban alrededor del 54% del total de obras nuevas, lo que indica que el incremento que sufrió el número de obras nuevas se repartió equitativamente entre construcciones VIS y no VIS, a pesar de que el énfasis de la primera generación estuvo en las primeras, como se mencionó anteriormente (Panel A del Gráfico 2).

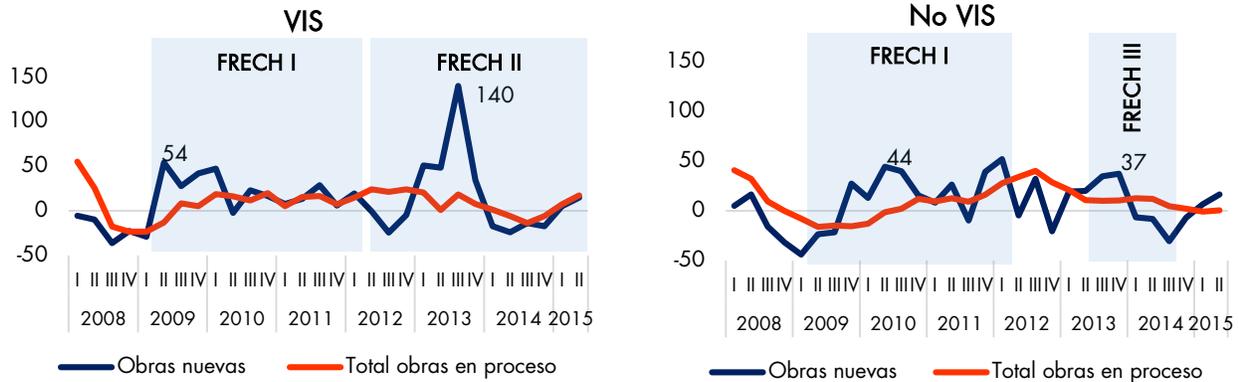
El comportamiento positivo del número de obras nuevas se mantuvo durante la implementación del FRECH II, pasando de 33.132 obras nuevas en el primer trimestre de 2012 a 44.384 en el mismo periodo de 2013, lo que representa un crecimiento del 34%. El panel A del Gráfico 2 muestra la variación anual del número de obras nuevas y en proceso a partir de 2008, discriminando por construcciones VIS y no VIS. Se observa que, durante el periodo mencionado, en el que solo estuvo vigente el FRECH II—programa que solo beneficia la adquisición de vivienda VIS—el número de obras nuevas VIS creció en una mayor proporción que las no VIS, debido a un incremento en las iniciaciones de VIP. Asimismo, es posible identificar que durante la implementación del FRECH III, las obras nuevas no VIS alcanzaron un nivel de crecimiento del 37,4% (2013).

En línea con el incremento en las obras nuevas, el número de licencias de construcción otorgadas aumentó en cerca del 50%, pasando de 8.663 en abril de 2009 (inicio de FRECH I) a 12.830 en agosto de 2014 (finalización FRECH III), cifra que alcanzó su máximo en mayo de 2011 (29.181 licencias), mes en el que FRECH I se encontraba en la mitad de su vigencia. El acumulado de doce meses también mostró una recuperación importante: mientras que entre abril de 2008 y abril de 2009 se otorgaron 78.808 licencias, entre agosto de 2013 y agosto de 2014 se otorgaron 110.751, lo cual representa un incremento del 41% (Panel B del Gráfico 2).

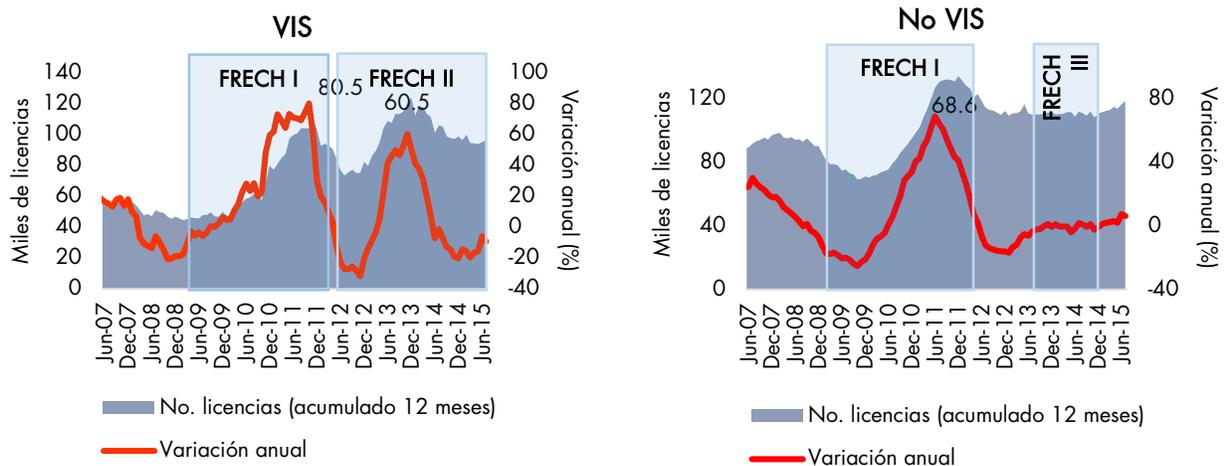
Por su parte, la tasa de crecimiento anual del número de ocupados en el sector construcción se situó en máximos históricos en septiembre de 2010, cuando alcanzó 19%, acumulando un total de 1,13 millones de ocupados en el sector. Desde entonces el nivel de ocupados en el sector construcción se ha mantenido estable (Panel C del Gráfico 2).

**Gráfico 2. Variables del sector construcción durante la implementación de los programas FRECH**

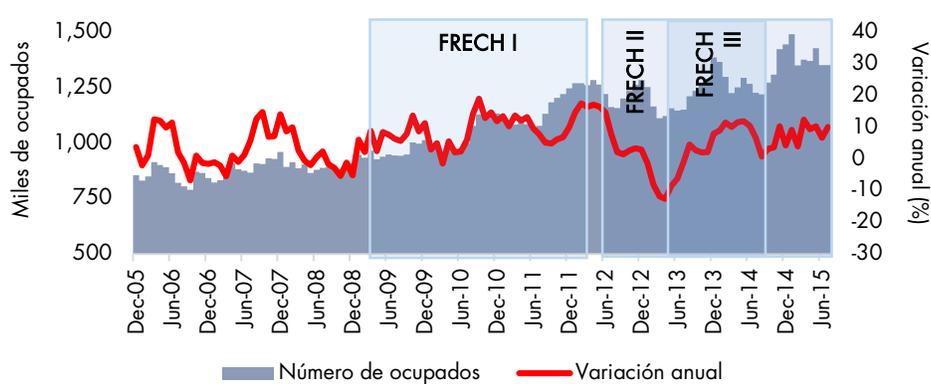
**Panel A. Crecimiento anual de obras nuevas y en proceso (%)**



**Panel B. Licencias de construcción**



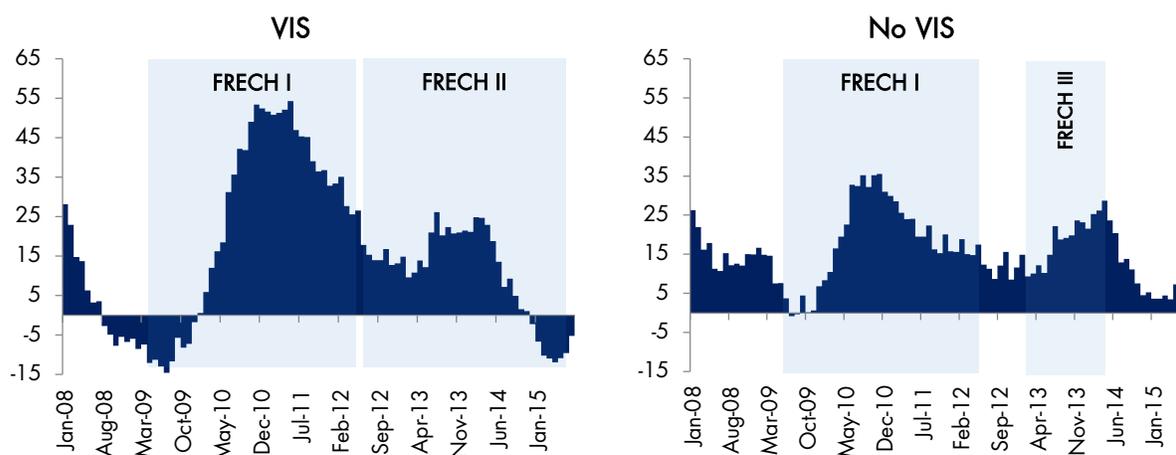
**Panel C. Ocupados sector construcción**



Fuente: Cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información del DANE, 2015.

Por otra parte, y como muestra de la reactivación de la demanda por VIS y no VIS, los desembolsos de créditos hipotecarios aumentaron con la entrada en marcha del FRECH III, repitiendo la dinámica observada para el año 2009 con la entrada en marcha del FRECH I (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Desembolsos de cartera hipotecaria (% variación anual)**



Fuente: Superintendencia Financiera, 2015.

### 2.3. Justificación

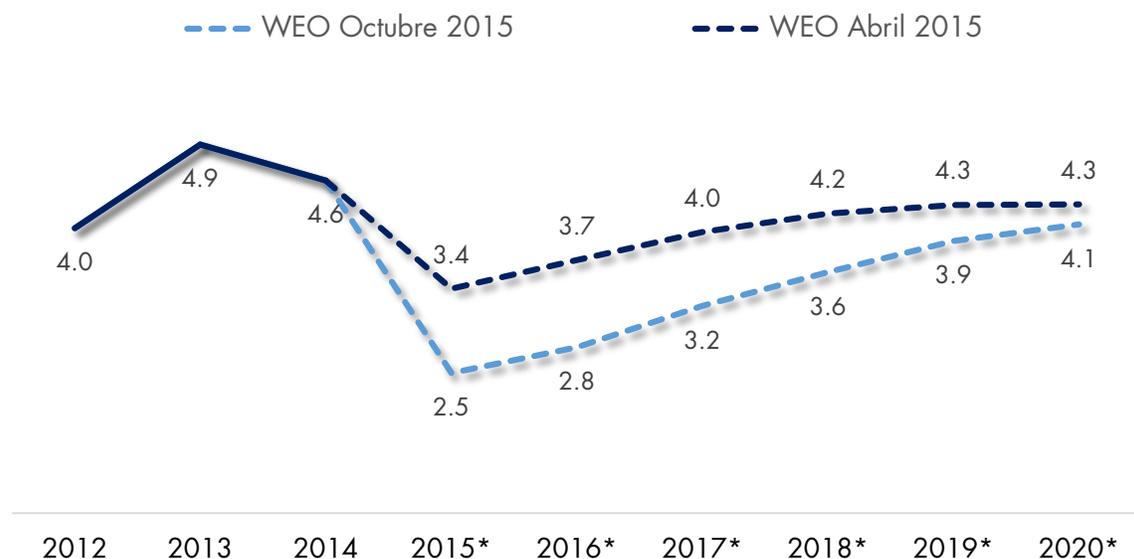
Tras analizar las diferentes generaciones de programas de cobertura condicionada a la tasa y el comportamiento de los indicadores relacionados con el sector construcción durante la vigencia de los mismos, se evidencia una correlación positiva entre los programas FRECH, la generación de valor agregado en la economía y la dinamización del sector de la construcción durante los últimos años. Especialmente se evidencia que los programas implementados como medida contra cíclica lograron impulsar el sector hasta obtener variaciones de crecimiento anual de 140% para obras nuevas VIS y 44% para no VIS (Panel A del Gráfico 2), situación que impulsa a la economía en su conjunto al reactivar el consumo y promover el empleo.

Así las cosas, y en vista de la desaceleración reciente de la economía colombiana a causa de la coyuntura internacional, se espera que la implementación de un nuevo programa FRECH, al igual que sus antecesores, impulse a la economía a través del sector de la construcción. Programa que además se encuentra alineado con la meta del Gobierno nacional en términos de vivienda, al contribuir con el cumplimiento de la mega meta de 450.000 viviendas financiadas o cofinanciadas con recursos del Gobierno nacional.

### 3. DIAGNÓSTICO

El pasado 30 de octubre, el Banco de la República y el Gobierno nacional ajustaron el escenario de crecimiento para el 2015 a 3% y 3,3%, respectivamente<sup>12</sup>. Así mismo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ajustó su previsión de la senda de crecimiento de la economía colombiana entre el 2015-2020 argumentando un ajuste a los nuevos niveles del precio del petróleo (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Perspectivas de crecimiento económico del FMI**



Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2015.

Nota: \* 2015-2020 son proyecciones.

Este ajuste en la senda económica responde principalmente a tres factores. En primer lugar, los precios internacionales del petróleo disminuyeron en más de un 50% entre junio y diciembre de 2014, debido al exceso de oferta mundial de crudo, luego de haber alcanzado un máximo de USD 115 (Brent) y USD 107 (WTI) por barril en junio de 2014 (Bloomberg, 2015).

Aun cuando Colombia no es una economía dependiente del crudo, es importante destacar que la situación macroeconómica y fiscal es sensible a variaciones considerables en el precio de los hidrocarburos como las que se han presentado. En efecto, al cierre de 2014 las exportaciones de petróleo representaron 52,8% de las exportaciones totales del país; rubro que a 2014 daba cuenta del 16% del PIB total. Por su parte, la inversión

<sup>12</sup> A comienzos del presente año los pronósticos de crecimiento de la economía colombiana del Banco de la República y el Gobierno nacional eran 3,2% y 3,6%, respectivamente.

extranjera directa que llegó al sector de hidrocarburos explicó el 30,1% del total de este rubro en el mismo año (Banco de la República, 2015). En términos de ingresos para el Gobierno nacional, las rentas asociadas con los hidrocarburos derivadas de los pagos de los impuestos de renta y CREE<sup>13</sup> que hacen las empresas del sector, y los dividendos que paga Ecopetrol a la nación, han representado en promedio el 17% del total de sus ingresos durante los últimos tres años (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2015).

Teniendo en consideración lo anterior, una caída permanente de los precios del petróleo genera múltiples efectos: en términos fiscales, un deterioro estructural de los ingresos asociados con el petróleo; y en términos de crecimiento, efectos negativos tanto de corto plazo (cíclicos) como de largo plazo (crecimiento potencial), consecuencia de una afectación de la senda de crecimiento esperado del ingreso nacional.

En segundo lugar, la volatilidad de los mercados financieros internacionales genera incertidumbre en los inversionistas y aumenta su percepción de riesgo frente a economías emergentes como la colombiana. En particular, debido al enfriamiento de la economía china, al proceso de alza de tasas de interés en Estados Unidos y a una lenta recuperación en Europa. Como resultado, la liquidez se mantendrá en los mercados internacionales, pero estos flujos se concentrarán mayormente en activos refugio y economías con menor exposición a la coyuntura actual. Este contexto favorece salidas de capital desde los mercados emergentes, que junto a los bajos precios del crudo implican una depreciación del peso colombiano.

Por último, nuestros principales socios comerciales—Estados Unidos y China—exhiben un débil crecimiento en sus economías y señales de desaceleración. Aun cuando las perspectivas de crecimiento en Estados Unidos han venido recuperándose, la desaceleración China, principal importador de materias primas del mundo, se ha acentuado, alcanzando en el último reporte del FMI (2015) un crecimiento esperado para 2016 y 2017 de 6,3% y 6,0%, luego de un crecimiento promedio anual de 8,6% en los últimos cinco años. Esta situación genera repercusiones sobre el comportamiento de la balanza comercial de Colombia, limitando la recuperación de las exportaciones: en 2014, las exportaciones a China representaron cerca del 11% del total; entre enero y agosto de 2015, esta cifra se ha contraído en un 72% frente al mismo periodo de 2014 (Bloomberg, 2015).

En respuesta, el Gobierno nacional anunció un paquete de medidas para consolidar el crecimiento económico, organizadas sectorialmente, y presentadas en conjunto el pasado 28 de mayo, como el PIPE 2.0. Este plan orientará recursos públicos durante los próximos años hacia programas con efecto multiplicador en materia de crecimiento económico y empleo, como lo son los asociados al sector de la construcción. Este sector tuvo una

---

<sup>13</sup> Impuesto de renta para la equidad.

participación del 7,47% en el PIB total del segundo trimestre del 2015, dentro de la cual, las edificaciones–rama en la que se encuentra la construcción de vivienda–tuvieron el 43,6%.

La actividad edificadora, que busca ser incentivada por el programa FRECH no VIS, se encuentra encadenada a ocho de los nueve grandes sectores de la economía. La mayor relación se presenta con la industria manufacturera, la cual tiene una participación en el PIB del 10,7% y absorbe el 82% de la demanda de la actividad edificadora. Similar relación se tiene con los servicios financieros, que tienen una participación en el PIB del 20% y absorben el 11% de la demanda de insumos y servicios de la actividad edificadora. Lo anterior, posesiona a la política de vivienda como uno de los instrumentos contra cíclicos primordiales del Gobierno nacional.

Dentro de la política mencionada, los programas de cobertura condicionada a la tasa de interés han mostrado ser instrumentos con una correlación importante con el crecimiento de la economía, especialmente aquellos que favorecen la adquisición de vivienda no VIS. De hecho, de acuerdo con estimaciones realizadas por el DNP, por cada billón de pesos del presupuesto nacional invertido en programas de esta naturaleza, el impacto en el crecimiento de la economía es de 2,05 pp, mientras que para el caso de las coberturas para VIS y VIP este retorno es de 1,2 pp y 1,1 pp, respectivamente (Tabla 3).

**Tabla 3. Impacto sobre la economía por cada billón de pesos del presupuesto nacional invertido en vivienda**

| Concepto   | Vivienda VIP |                     | Vivienda VIS | Vivienda no VIS |
|--|--------------|---------------------|--------------|-----------------|
|  | Gratis       | Subsidio en la tasa |              |                 |
|  |              | 5 puntos            | 5 puntos     | 3 puntos        |
| Valor de la vivienda (miles de pesos)                                    | 41.000       | 41.265              | 79.583       | 135.000         |
| Subsidio en la tasa de interés para vivienda - FRECH (millones de pesos) | 41,0         | 8,0                 | 14,7         | 15,0            |
| Número de viviendas por billón de pesos con recursos públicos            | 24.390       | 125.000             | 67.922       | 67.114          |
| Tamaño de la inversión (millones de pesos)                               | 1.000.000    | 5.158.125           | 5.405.405    | 9.060.390       |
| Efecto Fiscal por vigencia (millones de pesos)                           | 1.000.000    | 142.857             | 142.857      | 143.672         |
| Impacto en crecimiento de la economía                                    | 0,29         | 1,1                 | 1,2          | 2,05            |

Fuente: Dirección de Estudios Económicos, DNP, 2015.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que, a la fecha, no existe una evaluación de impacto de los programas FRECH. Por consiguiente, la formulación y justificación del programa objeto de este documento, no se encuentra respaldada por una

medición rigurosa de los resultados sobre la economía que efectivamente se le pueden atribuir a la implementación de los programas FRECH anteriores, y de las dificultades que enfrentaron estos. Una evaluación en tal sentido podría ayudar a determinar y formular los ajustes que requieren sus futuras aplicaciones para generar un mayor impacto.

Dentro de los ajustes que tendrán que realizarse en el programa FRECH no VIS, se identifica la necesidad de establecer un mecanismo que minimice el riesgo de que la cobertura otorgada sea absorbida por los establecimientos de crédito y no llegue efectivamente a los beneficiarios. Lo anterior surge de la experiencia con la implementación de los programas anteriores, y de la dificultad de comprometer a las entidades de crédito a mantener una tasa de interés para los créditos hipotecarios. Dificultad que surge, a su vez, de la incertidumbre en el mercado financiero por posibles aumentos en la tasa de interés fijada por el Banco de la República. Puntualmente, preocupa que las entidades de crédito fijen tasas muy altas para los créditos hipotecarios, con las cuales los beneficiarios terminarán pagando los intereses del mercado, aun cuando están recibiendo la cobertura a la tasa.

En cuanto a la reglamentación, la implementación de los programas FRECH requiere de un marco jurídico que defina las condiciones bajo las cuales se implementaría, que establezca los requisitos para acceder a la cobertura, y que estipule el procedimiento para la aplicación del programa. Lo anterior, con el fin de establecer las reglas de manera clara y pública, de tal forma que la implementación del programa sea transparente y de fácil seguimiento.

Teniendo en cuenta los problemas y necesidades identificadas en esta sección, a continuación se define el programa FRECH no VIS, objeto del presente documento.

## **4. DEFINICIÓN DEL PROGRAMA**

### **4.1. Objetivo general**

Entregar coberturas a la tasa de interés de créditos hipotecarios y de leasings habitacionales para la adquisición de vivienda urbana nueva no VIS, para impulsar el sector de la construcción, promover el empleo y dinamizar la economía.

### **4.2. Descripción del programa**

Para alcanzar el objetivo general, se pondrá en marcha el programa FRECH no VIS. La descripción del programa y las condiciones de elegibilidad para el mismo se presentan a continuación, seguidas de las acciones que se adelantarán para su implementación.

El programa FRECH no VIS consistirá en otorgar coberturas sobre la tasa de interés pactada en créditos o contratos de leasing habitacional, otorgados por los establecimientos de crédito a deudores que buscan adquirir una vivienda urbana nueva. Dichas coberturas,

como en los programas anteriores, consistirán en una permuta financiera<sup>14</sup> calculada sobre la tasa de interés. La cobertura solo será aplicable durante los primeros siete años de vigencia, contados a partir del desembolso del crédito o a partir de la fecha de inicio del contrato de leasing habitacional.

No se impondrá tope a la tasa de interés pactada en el contrato de crédito o de leasing habitacional. No obstante, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá establecer mecanismos de asignación a las coberturas de tasas de interés y de seguimiento a la aplicación de las mismas, para asegurar que el subsidio lo perciban los deudores.

La cobertura sobre la tasa de interés del presente programa, será de 2,5 pp liquidados sobre el saldo remanente del crédito o del contrato de leasing habitacional, adquirido para compra de vivienda nueva en los dos segmentos que se definen a continuación:

- Segmento 1: viviendas urbanas cuyo valor, de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito, se encuentre entre 135 SMMLV y 235 SMMLV.
- Segmento 2: viviendas urbanas cuyo valor, de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito, se encuentre entre 235 SMMLV y 335 SMMLV.

Las condiciones para que las personas u hogares que lo deseen puedan acceder al crédito serán las siguientes:

- i. Adquirir un crédito o contrato de leasing habitacional otorgado por un establecimiento de crédito para financiar el acceso a una vivienda urbana nueva cuyo valor, según el avalúo del establecimiento de crédito, esté contenido en los rangos mencionados anteriormente.
- ii. No haber sido beneficiario de cualquier título de las coberturas establecidas en el presente programa, o de aquellas otorgadas en desarrollo de cualquier programa de coberturas del Gobierno nacional (FRECH I, FRECH II, FRECH III, VIPA, Mi casa ya).
- iii. Por vivienda nueva se entenderá la que se encuentre en proyecto, en etapa de preventa, en construcción y, la que estando terminada, no haya sido habitada. No se considerarán elegibles para efectos de la cobertura, los créditos o contratos de leasing habitacional que hayan sido otorgados para la reparación, subdivisión o ampliación

---

<sup>14</sup> La permuta financiera es un intercambio de flujos entre el establecimiento de crédito y la subcuenta creada para administrar el programa en el Banco de la República. El establecimiento de crédito entregará a la subcuenta creada en el Banco de la República el equivalente mensual de la tasa de interés pactada en el crédito o contrato de leasing habitacional, descontando lo correspondiente a la cobertura y la subcuenta, a su vez, entrega al establecimiento de crédito el equivalente mensual de la tasa de interés pactada en el crédito o contrato de leasing habitacional. El pago producto de la permuta financiera por parte de la subcuenta del programa a los establecimientos de crédito se realizará por el monto neto de las obligaciones generadas mes a mes, derivadas del intercambio de flujos.

del inmueble, y los originados en reestructuraciones, refinanciaciones o consolidaciones.

- iv. El derecho a la cobertura se adquirirá en el momento del desembolso.
- v. La cobertura se aplicará a un crédito individual de vivienda nueva o a un contrato de leasing habitacional nuevo por sujeto de crédito, a cualquier título.
- vi. No se exigirá que la vivienda nueva a adquirir sea primera vivienda.
- vii. El programa no tendrá restricciones relacionadas con los ingresos del beneficiario.

El número total de coberturas para este nuevo FRECH no VIS será de 50.000, distribuidas en partes iguales en los segmentos de vivienda y en los años de ejecución así:

- 25.000 coberturas otorgadas a partir del 1 de enero de 2016 y hasta el 31 de diciembre de 2016, o hasta el agotamiento de las mismas. 12.500 coberturas se otorgarán en el segmento 1 y las 12.500 restantes en el segmento 2.
- 25.000 coberturas otorgadas a partir del 1 de enero de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2017, o hasta el agotamiento de las mismas. 12.500 coberturas se otorgarán en el segmento 1 y las 12.500 restantes en el segmento 2.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá ampliar, reducir o suspender el número de coberturas, así como cambiar su distribución entre los segmentos, de acuerdo con las condiciones del mercado, teniendo en cuenta que la colocación de las mismas depende directamente de la demanda del mercado.

#### **4.3. Plan de acción**

Para poner en marcha el programa descrito, se expedirá la normativa necesaria, se adelantará una estrategia para difundir el programa en la ciudadanía, y se asignarán las coberturas previstas. Adicionalmente, y con el fin de levantar la línea base del programa FRECH no VIS y tener insumos para posibles ajustes y futuras aplicaciones, se adelantará la evaluación de al menos uno de los programas de cobertura previos.

##### **4.3.1. Formulación de la base normativa de la política y garantizar los recursos para la ejecución del programa**

- i. Expedir el decreto reglamentario. Esta acción está a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y requerirá un periodo de trabajo de dos meses aproximadamente. Se espera que el decreto entre en vigencia en diciembre de 2015.
- ii. Elaborar y expedir la resolución operativa que enmarca la operatividad de la política, la cual debe ser socializada con las entidades financieras y avalada por la

Superintendencia Financiera. En esta resolución se deberá describir el mecanismo mediante el cual se maximizará la probabilidad de que el beneficio propuesto llegue efectivamente a los deudores y no sea absorbido por los establecimientos de crédito. Entre estos mecanismos se pueden contemplar, entre otros, subastas para que los establecimientos de crédito compitan por las coberturas de tasa de interés ofrecidas por el Gobierno nacional, y esquemas de seguimiento a la cobertura de tasa de interés aplicada por los establecimientos de crédito a la compra de vivienda o contratos de leasing habitacional. Esta actividad es liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La resolución entrará en vigencia en diciembre de 2015.

- iii. Expedir la circular externa de la Superintendencia Financiera en la que se dan instrucciones a sus vigilados, es decir a los establecimientos de crédito, en materia de la distribución de las coberturas. Esta acción está a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia. La circular se expedirá en diciembre de 2015.
- iv. Solicitar vigencias futuras con el objetivo de garantizar que los compromisos que se van a adquirir cuenten con las asignaciones presupuestales correspondientes para dar cumplimiento a las obligaciones derivados de los mismos. Las vigencias futuras serán solicitadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al CONFIS en enero de 2016, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.
- v. Suscribir el convenio entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República, para la administración del programa. El Banco de la República manejará los recursos girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con destino al pago de las coberturas. El convenio será suscrito en enero de 2016.
- vi. Suscribir contratos marco entre el Banco de la República y los establecimientos de crédito, en los que se establecen las condiciones de ofrecimiento y otorgamiento de las coberturas. Los responsables de su ejecución son el Banco de la República y los establecimientos de crédito. Esta actividad culmina en diciembre de 2015.

#### **4.3.2. Divulgación del programa**

La divulgación del programa se realizará mediante la emisión de un comunicado de prensa por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez llevará a cabo la difusión correspondiente en las redes sociales.

#### **4.3.3. Asignación de las coberturas durante las vigencias 2016 y 2017**

Los establecimientos de crédito serán las responsables de la verificación de aspectos como los requisitos exigidos, disponibilidad de las coberturas y otorgamiento de las mismas en el momento del desembolso del crédito correspondiente.

#### 4.3.4. Monitoreo del programa

Durante 2016 y 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá realizar un informe de monitoreo semestral de acuerdo con la información reportada por parte del Banco de la República, el cual permita hacer un seguimiento a la ejecución del programa y establecer un porcentaje de avance con respecto a la meta total.

#### 4.3.5. Evaluación del programa

Teniendo en cuenta que el programa de cobertura condicionada a la tasa de interés para créditos de vivienda se estaría aplicando por tercera vez como instrumento de política contra cíclica, el DNP evaluará, conforme a la disponibilidad de recursos, el impacto de este programa para determinar los ajustes que requiera en futuras aplicaciones, a más tardar en 2018. Esta evaluación deberá abordar como mínimo los criterios de focalización del subsidio, el proceso de asignación a deudores del crédito o locatarios del contrato de leasing habitacional, mecanismos de control y seguimiento a la tasa de interés aplicada por los establecimientos de crédito, y los impactos en el crecimiento de la economía, realizando una comparación con otros instrumentos de financiamiento de vivienda.

En cuanto a los resultados esperados con la implementación del Programa FRECH no VIS, se estima que el multiplicador de la inversión pública del programa será de 9,6, es decir, por cada peso destinado al programa se generarán en la economía 9,6 pesos de producto<sup>15</sup>. Adicionalmente, de acuerdo con estimaciones sobre el impacto que la inversión en 50.000 coberturas tendría sobre el crecimiento del PIB, se prevé un efecto directo sobre el PIB de 0,70%, indirecto de 0,57%, y total de 1,27%. De igual forma, se prevé la generación de 54.163 empleos (Anexo C).

#### 4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este, se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

El reporte periódico al PAS se realizará por todas las entidades concernidas en este documento CONPES, y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 4.

---

<sup>15</sup> Corresponde a la razón entre el total de recursos destinados al programa y el valor de las viviendas objeto del beneficio de cobertura a la tasa de interés.

**Tabla 4. Cronograma de seguimiento**

| Corte             | Fecha                   |
|-------------------|-------------------------|
| Primer corte      | 31 de diciembre de 2015 |
| Segundo corte     | 30 de junio de 2016     |
| Tercer corte      | 31 de diciembre de 2016 |
| Cuarto corte      | 30 de junio de 2017     |
| Quinto corte      | 31 de diciembre de 2017 |
| Informe de cierre | 30 de diciembre de 2018 |

#### 4.5. Financiamiento

El costo total de las 50.000 coberturas durante los siete años de vigencia de las mismas, se ha estimado en 1,025 billones de pesos (este monto incluye el costo de administración del fondo por parte del Banco de la República), recursos que serán garantizados a través de vigencias futuras hasta el año 2024. En consecuencia, para comprometer recursos que superan el periodo de Gobierno actual, y de conformidad con los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003 y con los artículos 2.8.1.7.1.2 y 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015, se cuenta con el aval fiscal que autorizó el CONFIS, en su sesión del 30 de junio de 2015, modificado en sesión del 26 de octubre del mismo año, según se presenta en el Anexo B.

Como ya fue mencionado, las 50.000 coberturas serán otorgadas en dos etapas: 25.000 coberturas serán asignadas en el 2016, y las 25.000 restantes en el 2017. Sin embargo, el beneficio se extiende por los siete primeros años del crédito hipotecario o leasing habitacional; por consiguiente, se requieren recursos hasta el 2024, año en el que se cumplen los siete años de los créditos o leasings desembolsados a beneficiarios del programa durante el 2017. La Tabla 5 muestra los recursos para cada vigencia y por etapas (2016 y 2017) para el total del programa.

**Tabla 5. Recursos totales del programa**  
Millones de pesos

| Vigencia | Etapa 2016<br>25.000 coberturas | Etapa 2017<br>25.000 coberturas | Total acumulado |
|----------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------|
| 2016     | 66.115                          | 0                               | 66.115          |
| 2017     | 80.609                          | 48.831                          | 129.440         |
| 2018     | 77.068                          | 85.044                          | 162.112         |
| 2019     | 73.199                          | 81.419                          | 154.618         |
| 2020     | 68.973                          | 77.457                          | 146.430         |
| 2021     | 64.355                          | 73.130                          | 137.485         |

| Vigencia | Etapa 2016<br>25.000 coberturas | Etapa 2017<br>25.000 coberturas | Total acumulado |
|----------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------|
| 2022     | 59.310                          | 68.402                          | 127.712         |
| 2023     | 11.703                          | 63.236                          | 74.939          |
| 2024     | 0                               | 26.375                          | 26.375          |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2015. Radicado No. 3-2015-020900

## 5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, recomiendan al CONPES:

1. Declarar de importancia estratégica el Programa de cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda no VIS, de conformidad con la Ley 819 de 2003.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
  - a. Expedir la reglamentación correspondiente que permita la implementación del Programa de cobertura de tasa de interés (diciembre 2015).
  - b. Dar prioridad al programa dentro del espacio fiscal del sector Hacienda, así como adelantar el trámite de solicitud y aprobación de las vigencias futuras requeridas para su financiación. Lo anterior, en línea con el cronograma de ejecución que se estableció en este documento (enero de 2015)
  - c. Monitorear continuamente el programa, de tal manera que la distribución de las coberturas pueda ser ajustada oportunamente, atendiendo cambios en las condiciones de mercado o cualquier otro factor que refleje la necesidad de dicho cambio (enero 2018).
  - d. Garantizar que las coberturas de los créditos hipotecarios o contratos de leasing habitacional para vivienda no VIS lleguen efectivamente a los beneficiarios.
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Banco de la República, adelantar un convenio para la creación de la subcuenta a través de la cual se administrará el otorgamiento y pago de las coberturas de tasa de interés (enero de 2016).
4. Solicitar al Banco de la República, la suscripción de los contratos marco con los establecimientos de crédito, con el fin de lograr la colocación de las coberturas a través de los mismos (enero de 2015).
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:

- a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 4 (junio 2018).
- b. Incluir en la agenda de evaluaciones de política pública, la evaluación del FRECH, conforme la disponibilidad de recursos; de tal forma que se puedan realizar los ajustes que requiera la política en futuras aplicaciones y potenciar así el impacto de esta medida en el crecimiento de la economía (diciembre 2018).

## ANEXOS

### Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

*Ver documento en Excel.*

## Anexo B. Aval fiscal



NumPp: hJg cXul bKMy cUiz 0Hzv 7ls==  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



MINHACIENDA

### MEMORANDO

5.3.0.3. Grupo de Hacienda y Planificación

No. de Radicación 3-2015-020900

No. Expediente: 23305/2015/MEM

Bogotá D. C., 29 de octubre de 2015

PARA ANDRES ESCOBAR ARANGO  
VICEMINISTRO TECNICO

DE Secretario Ejecutivo Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS

ASUNTO Modificación Aval Fiscal del 30 de junio de 2015, coberturas a créditos hipotecarios o contratos de leasing habitacional para vivienda NO VIS.  
Ref. 3-2015-020169

De manera atenta, me permito comunicarle que el CONFIS en sesión del día 26 de octubre de 2015, en virtud del artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015, aprobó la modificación del Aval Fiscal otorgado 30 de junio de 2015, para coberturas a créditos hipotecarios o contratos de leasing habitacional para vivienda NO VIS, según el siguiente flujo de recursos.

\$ millones

| VIGENCIA | TRAMO 2016<br>25.000<br>COBERTURAS | TRAMO 2017<br>25.000<br>COBERTURAS | TOTAL<br>ACUMULADO |
|----------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 2016     | 66,115                             | 0                                  | 66,115             |
| 2017     | 80,609                             | 48,831                             | 129,440            |
| 2018     | 77,068                             | 85,044                             | 162,112            |
| 2019     | 73,199                             | 81,419                             | 154,618            |
| 2020     | 68,973                             | 77,457                             | 146,430            |
| 2021     | 64,355                             | 73,130                             | 137,485            |
| 2022     | 59,310                             | 68,402                             | 127,712            |
| 2023     | 11,703                             | 63,236                             | 74,939             |
| 2024     | 0                                  | 26,375                             | 26,375             |

Igualmente, el CONFIS recomendó que las coberturas a los créditos hipotecarios o contratos de leasing habitacional para vivienda NO VIS deben llegar efectivamente a los beneficiarios.

Cordial saludo,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**

Firmado digitalmente por FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ  
revisó: Omar Morfey y Carlos Zambrano

ELABORÓ: Fernando Jiménez Rodríguez  
Director de Aval Fiscal y Crédito Nacional

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

[atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)



Verificar documento firmado electrónicamente en: <http://sede.mincian.gov.co>



5.2.0.3 Grupo de Minas y Energía

Radicado: 2-2015-027944

Bogotá D.C., 21 de julio de 2015 16:45

Doctor  
**LUIS FELIPE HENAO CARDONA**  
 Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio  
 Calle 18 No. 8-49  
 Bogotá, DC.

Radicado entrada 1-2015-050605  
 No. Expediente 14048/2015/RCO

Asunto: Modificación Aval Fiscal otorgado en Sesión CONFIS del 12 de marzo de 2015, relacionado con el Programa de Vivienda Gratuita – Segunda Etapa. Ref:1-2015-048670, 1-2015-050605 y 1-2015-051016.

Apreciado Señor Ministro:

En forma atenta le comunico que el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-, en atención a la solicitud formulada mediante comunicaciones No. 2015EE0058662, 2015EE0060895 y 2015EE0061209 del 22, 26 y 30 de junio de 2015 respectivamente, en su Sesión del 30 de junio de 2015, aprobó la modificación del Aval Fiscal autorizado en Sesión del 12 de marzo de 2015, correspondiente al Programa de Vivienda Gratuita – Segunda Etapa, para la asignación de hasta 30.000 subsidios, de acuerdo con el siguiente detalle, así:

|                       |          |  |
|-----------------------|----------|--|
| Sección Presupuestal: | 40-02-00 | Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA                                 |
| Programa:             | 0620     | Subsidios  |
| Subprograma:          | 1402     | Soluciones de Vivienda Urbana  |
| Proyecto:             | 0001     | Subsidio Familiar de Vivienda.   |
| Proyecto:             | 0004     | Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada Región Nacional. |

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**  
 Código Postal 111711  
 Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071  
[atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)


  
 Verificar documento firmado digitalmente en: <http://verelectronicos.minhacienda.gov.co>

Continuación oficial

| VIGENCIA | AVAL FISCAL DEL 12/03/15 | AJUSTE    | (Millones \$)<br>AVAL AJUSTADO |
|----------|--------------------------|-----------|--------------------------------|
| 2015     | 39.000                   | -         | 39.000                         |
| 2016     | 179.000                  | (102.376) | 67.622                         |
| 2017     | 555.000                  | (332.895) | 222.105                        |
| 2018     | 645.000                  | (386.819) | 258.181                        |
| 2019     | 1.100.000                | (237.906) | 862.092                        |

Con el anterior ajuste se permite otorgar adicionalmente aval fiscal para los siguientes programas:

- Asignación de 30.000 Subsidios adicionales para vivienda VIS programa "Mi Casa Ya", con lo que se llega a un total de 130.000 subsidios para este programa así:

Programa: 0620 Subsidios  
 Subprograma: 1402 Soluciones de Vivienda Urbana  
 Proyecto: 0001 Subsidio Familiar de Vivienda.

| VIGENCIA | CUPOS DE VIGENCIAS FUTURAS APROBADOS EL 5/03/15 | AVAL FISCAL ADICIONAL PARA 30.000 SUBSIDIOS | (Millones \$)<br>TOTAL FLUJO PARA 130.000 SUBSIDIOS |
|----------|---|---|---|
| 2016     | 230.000   | 19.178                                      | 249.178   |
| 2017     | 405.000   | 151.733                                     | 556.733   |
| 2018     | 405.000   | 226.281                                     | 633.281   |

- Para lograr el cierre financiero del programa "Mi Casa Ya", se adiciona el aval fiscal otorgado el pasado 23 de diciembre de 2014, al Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda con recursos FRECH, para la asignación de 30.000 coberturas adicionales durante las vigencias de 2017 y 2018, así:

Programas: 0620 Subsidios  
 Subprogramas: 1402 Soluciones de Vivienda Urbana  
 Proyecto: 0002 Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación.



DNB: K36C1735 qEM V58u 2Rn 2L C.  
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://verelectronicas.mnhacienda.gov.co>

Continuación oficio

(Millones \$)

| VIGENCIA | TRAMO 2017<br>11.500<br>COBERTURAS | TRAMO 2016<br>18.500<br>COBERTURAS |
|----------|------------------------------------|------------------------------------|
| 2017     | 14.319                             |                                    |
| 2018     | 27.733                             | 47.643                             |
| 2019     | 26.438                             | 45.596                             |
| 2020     | 25.033                             | 43.288                             |
| 2021     | 23.596                             | 40.826                             |
| 2022     | 21.849                             | 38.152                             |
| 2023     | 20.048                             | 35.248                             |
| 2024     | 9.301                              | 32.093                             |

Con este aval, los valores acumulados por vigencia durante el periodo 2016-2025 de este programa para la asignación de 432.948 coberturas son los siguientes:

(Millones \$)

| VIGENCIA | VALOR<br>ACUMULADO |
|----------|--------------------|
| 2016     | 365.279,9          |
| 2017     | 483.125,9          |
| 2018     | 645.795,0          |
| 2019     | 632.393,3          |
| 2020     | 567.412,4          |
| 2021     | 494.573,7          |
| 2022     | 400.882,9          |
| 2023     | 248.955,1          |
| 2024     | 144.399,4          |
| 2025     | 17.176,0           |

3. Asignación de 50.000 coberturas durante 2016 y 2017 a créditos hipotecarios para vivienda NO VIS así:

Millones \$)

| VIGENCIA | TRAMO 2016<br>25.000<br>COBERTURAS | TRAMO 2017<br>25.000<br>COBERTURAS | TOTAL<br>ACUMULADO |
|----------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 2016     | 83.200                             | 0,0                                | 83.200             |
| 2017     | 79.899                             | 86.944                             | 166.843            |
| 2018     | 76.292                             | 83.494                             | 159.786            |
| 2019     | 72.351                             | 79.725                             | 152.076            |
| 2020     | 68.046                             | 75.607                             | 143.653            |
| 2021     | 63.343                             | 71.108                             | 134.451            |
| 2022     | 58.204                             | 66.193                             | 124.397            |
| 2023     | 0,0                                | 60.823                             | 60.823             |

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**  
 Código Postal 111711  
 Consultador (57 1) 391 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071  
 atencioncliente@minhacienda.gov.co  
 www.minhacienda.gov.co



Validar documento firmado digitalmente en: <http://sede.seleccionica.minfacienda.gov.co>

Continuación oficio

Estos últimos valores deberán ser deducidos del Marco de Gasto de Mediano Plazo - MGMP del Sector Vivienda e incorporados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo - MGMP del Sector Hacienda. Para la solicitud de los cupos de vigencias futuras respectivos, previamente se deberá contar con la declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003.

Cordialmente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**  
Secretario Ejecutivo  
Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-

Cc/ps Dr. Andrés Escobar Arango, Viceministro Técnico, Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Dr. José Mauricio Casasús Gómez, Director de Inmersiones y Retiros Públicos, Departamento Nacional de Planeación, Calle 26 No. 12-18, Bogotá D.C.  
Dr. Omar Montoya Hernández, Subdirector de Administración General del Estado, Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

REMSO: Juan Francisco Arteaga C., Herley Alberto Rojas Vélez  
ELABORÓ: William Sánchez Rubiano

Firmado digitalmente por: FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ  
Director General del Presupuesto Público Nacional

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**  
Código Postal 111711  
Computador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071  
[atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

Anexo C. Efecto sobre el PIB sectorial

| <b>Efectos en la producción y el valor agregado de las actividades</b>  | <b>Impacto sectorial</b> |
|---|--------------------------|
| Trabajos de construcción, construcción de obras civiles y servicios de arrendamiento de equipo con operario               | 19,5%                    |
| Minerales no metálicos  | 6,8%                     |
| Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables   | 6,6%                     |
| Productos minerales no metálicos  | 6,3%                     |
| Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas   | 4,3%                     |
| Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo)  | 3,7%                     |
| Muebles   | 3,5%                     |
| Productos de la pesca, la acuicultura y servicios relacionados  | 3,3%                     |
| Productos de caucho y de plástico   | 2,7%                     |
| Minerales metálicos   | 2,3%                     |
| Otra maquinaria y suministro eléctrico  | 2,1%                     |
| Servicios de transporte terrestre   | 1,8%                     |
| Comercio  | 1,8%                     |
| Gas domiciliario  | 1,8%                     |
| Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios  | 1,7%                     |
| Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos  | 1,6%                     |
| Energía eléctrica   | 1,6%                     |
| Servicios de reparación de automotores, de artículos personales y domésticos  | 1,5%                     |
| Servicios de alcantarillado y eliminación de desperdicios, saneamiento y otros servicios de protección del medio ambiente | 1,5%                     |
| Productos de papel, cartón y sus productos  | 1,5%                     |
| Agua  | 1,4%                     |
| Servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda   | 1,4%                     |
| Servicios complementarios y auxiliares al transporte  | 1,4%                     |
| Edición, impresión y artículos análogos   | 1,4%                     |
| Bebidas   | 1,4%                     |
| Fibras textiles naturales, hilazas e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados                                 | 1,4%                     |
| Sustancias y productos químicos   | 1,4%                     |
| Servicios domésticos  | 1,4%                     |
| Servicios de asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de mercado                            | 1,4%                     |
| Servicios de correos y telecomunicaciones   | 1,4%                     |
| Curtido y preparado de cueros, productos de cuero y calzado   | 1,4%                     |
| Artículos textiles, excepto prendas de vestir   | 1,4%                     |
| Servicios de enseñanza de mercado   | 1,4%                     |
| Servicios de alojamiento, suministro de comidas y bebidas   | 1,4%                     |
| Carnes y pescados   | 1,4%                     |

| <b>Efectos en la producción y el valor agregado de las actividades</b>   | <b>Impacto sectorial</b> |
|--|--------------------------|
| Productos lácteos  | 1,4%                     |
| Productos de tabaco  | 1,4%                     |
| Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear   | 1,4%                     |
| Productos de molinería, almidones y sus productos  | 1,3%                     |
| Otros bienes manufacturados n.c.p.   | 1,3%                     |
| Aceites y grasas animales y vegetales  | 1,3%                     |
| Animales vivos, productos animales y productos de la caza  | 1,2%                     |
| Azúcar y panela  | 1,2%                     |
| Productos alimenticios n.c.p   | 1,2%                     |
| Tejidos de punto y ganchillo; prendas de vestir  | 1,2%                     |
| Cacao, chocolate y productos de confitería   | 1,2%                     |
| Equipo de transporte   | 1,2%                     |
| Maquinaria y equipo  | 1,1%                     |
| Otros productos agrícolas  | 1,0%                     |
| Servicios de transporte por vía aérea  | 1,0%                     |
| Servicios de transporte por vía acuática   | 1,0%                     |
| Servicios de asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios de no mercado                        | 1,0%                     |
| Productos de café  | 0,4%                     |
| Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio  | 0,4%                     |
| Productos de café y trilla   | 0,3%                     |
| Servicios de enseñanza de no mercado   | 0,2%                     |
| Servicios sociales y de salud de mercado   | 0,2%                     |
| Administración pública y defensa; dirección, administración y control del sistema de seguridad social                    | 0,2%                     |
| Trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones y servicios de arrendamiento de equipo con operario | 0,2%                     |
| Desperdicios y desechos  | 0,1%                     |
| Carbón mineral   | 0,1%                     |

Cálculos: Dirección de Estudios Económicos, DNP, 2015.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco de la República, (2015). Flujos de inversión extranjera directa en Colombia. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>

Bloomberg, (2015). Markets, energy and oil. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/energy>

CONPES 3725 (2012). Importancia estratégica del “programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación”. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3725.pdf>

DANE, (2015). Cuentas Económicas Nacionales Trimestrales. Disponible: <http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-trimestrales>

Fondo Monetario Internacional (2015). Perspectivas de la economía mundial: Crecimiento dispar; factores a corto y largo plazo (Washington, abril).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2015). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015. Disponible:

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo/2015/10202015-MFMP-2015.pdf>