



# **PLAN DE REACTIVACIÓN 2020 -2022**

- Documento de propuestas -



**CONSTRUIMOS**  
**CON USTED**



## Contenido

<b>I. Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Contexto de emergencia sanitaria y situación del sector edificador .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Plan de reactivación 2020-2022.....</b>	<b>5</b>
1. Garantizar la suficiencia de subsidios para los programas de VIS: .....	6
2. Crear un instrumento para incentivar la compra de vivienda nueva del segmento medio: ..	6
3. Fortalecer el acceso al crédito hipotecario o leasing habitacional mediante garantías crediticias: .....	7
4. Incorporar suelo urbanizable: .....	8
5. Establecer un modelo de gerencia proyectos urbanísticos estratégicos:.....	8
6. Promover la inversión en infraestructura urbana y equipamientos:.....	8
7. Promover proyectos de vivienda exclusivos para renta: .....	9
8. Exportar vivienda nueva:.....	9
9. Fortalecer la construcción de obra pública de edificaciones institucionales:.....	10
10. Garantizar la operación de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos – ORIPS: .....	10
11. Implementar una estrategia simplificación radical de trámites: .....	11

## I. Introducción

La pandemia de Covid-19 ha traído consigo un deterioro sin precedentes del mercado laboral. Alrededor de una cuarta parte del empleo previo a la crisis se destruyó de acuerdo con las mediciones de los últimos meses. Se contabilizan cerca de 4.3 millones de empleos menos en junio y una tasa de desempleo de 19,8%, ubicándose como la más alta de las últimas dos décadas. Con esa reducción de puestos de trabajo, mayoritariamente urbanos, tenemos una tasa de desempleo de 24.9% en las principales ciudades, con casos en los que el indicador llega a más de 35%, como Ibagué y Neiva. La tasa de desempleo lleva tres meses consecutivos por encima del 23% en las principales 13 ciudades en la cuales se concentra el 56% de la mano de obra ocupada del país.

Esta contracción de la ocupación ha estado acompañada de un deterioro muy fuerte de la actividad económica. De acuerdo con el Indicador de Seguimiento a la Economía publicado mensualmente por el DANE, la producción nacional completa en mayo tres meses consecutivos con tasas de crecimiento anual negativas, siendo el último balance de -16,7%. Las acciones encaminadas a preservar la salud pública y que han tenido como fundamento aislamiento preventivo obligatorio, han generado impactos muy fuertes sobre la economía colombiana. Las proyecciones del Equipo Técnico del Banco de la República sugieren que el crecimiento económico en el 2020 se ubicaría en un rango entre el -6% y el -10%, y respecto al mercado laboral se prevé que hacia finales de 2020 la tasa de desempleo se sitúe en un rango entre el 16,5% y el 19,0%.

Con ese panorama, es fundamental desarrollar acciones que permitan acelerar la recuperación de la actividad productiva y el empleo, minimizando los impactos estructurales que esta coyuntura puede generar sobre el tejido empresarial del país. El sector de la construcción de edificaciones ocupa de manera directa e indirecta el 14% de la mano de obra del país, demanda insumos de 36 sectores de la economía equivalentes al 54% del aparato productivo nacional, genera inversiones totales anuales equivalentes a 9% del PIB; y que en comparación con las demás actividades económicas, la construcción es la segunda actividad con mayor efecto multiplicador en el cual, por

cada peso que aumente la demanda final del sector construcción, se generan 2,29 pesos en el total de la economía. Así mismo, el sector construcción tiene una relación entre la remuneración a los asalariados y el valor agregado generado de 0,56, la cual es superior al promedio de la economía<sup>1</sup>. En ese sentido, desde la Cámara Colombia de la Construcción – Camacol, ponemos a disposición el presente documento de propuestas denominado Plan de Reactivación, con el cual se busca desarrollar acciones de política económica y sectorial tendientes a acelerar el crecimiento y la generación de empleo en los años 2020 a 2022.

### **II. Contexto de emergencia sanitaria y situación del sector edificador**

La actual coyuntura de emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19 ha generado y seguirá generando efectos negativos sobre la economía del país, siendo el sector de construcción de edificaciones uno de los de mayor afectación. De acuerdo con las cifras del DANE, al cierre del primer trimestre del año, el PIB del sector presentó una contracción de -16,5%, llegando a ser la actividad productiva con mayor nivel de reducción respecto a los demás sectores de la economía. La caída en edificaciones se explica por una baja dinámica de área causada que decreció un 23,3% en el primer trimestre, siendo la mayor caída la del segmento residencial con un 28,4%, impulsada por la caída del 29,9% del segmento No VIS. Las proyecciones recientes del Banco de la República estiman una reducción equivalente al 30% para el sector en el segundo trimestre del año 2020. Asimismo, al cierre del primer trimestre del año, el 46% del área en proceso de construcción estuvo paralizada, se registraron 2.600 proyectos de construcción con cese de actividad, 3.500 salas de venta cerradas y una reducción de 460.000 puestos de trabajo directos en el sector<sup>2</sup>.

En materia comercial, según los registros de Coordinada Urbana – Sistema de Información de Camacol, en los últimos tres meses se comercializaron 26.800 unidades de vivienda nueva, frente a

---

<sup>1</sup> Tomado de Documento CONPES FRECH No VIS (borrador). Fuente DANE. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>2</sup> Fuente DANE. Datos a Mayo 2020

una expectativa de venta de 48.000 unidades y el pronóstico para el cierre del año supone que las ventas tengan una reducción de -20%. Estas expectativas se soportan en que se tendrá una menor demanda efectiva debido al aumento previsto de desempleo y una caída en la intención de compra, que, de acuerdo con las encuestas recientes de Fedesarrollo, todavía se encuentra en terreno negativo y en niveles inferiores a -30%. A ese contexto, también se suma un riesgo potencial para la dinámica de la actividad edificadora concerniente con el aumento de los desistimientos de negocios realizados debido a la incertidumbre sobre el futuro próximo, reducciones en el nivel de ingreso promedio de los hogares y menor capacidad crediticia. Según el Reporte de Estabilidad Financiera del Banco de la República y dada la coyuntura para el segundo semestre de 2020, más del 71,4% de los bancos esperan aumentar las exigencias para otorgar nuevos préstamos de vivienda.

Así mismo, la actual coyuntura puede derivar en un negativo crecimiento del inventario terminado debido a los impedimentos para lograr el cierre financiero del hogar y menor dinámica de ventas en proyectos en fase de construcción, asociado con un ciclo comercial más amplio. En la actividad no residencial, la contracción económica y productiva prevista para el presente año supone una caída en la actividad de proyectos en destinos comerciales, industriales e institucionales, con riesgos de aumento en la vacancia.

### **III. Plan de reactivación 2020-2022**

El sector de la construcción tiene grandes efectos positivos sobre el empleo, el valor agregado de la economía y la demanda intersectorial de productos y servicios. El conjunto de acciones propuestas en el presente documento plantea las siguientes metas en materia de empleo, inversión y volúmenes de actividad para el periodo 2020-2022:

- Generar 300.000 nuevos puestos de trabajo directos y 420.000 en la cadena de valor.
- Lograr inversiones anuales en el sector equivalentes a 12 puntos porcentuales del PIB.

- Construir 500.000 viviendas formales y 12 millones de m2 en proyectos no residenciales.

Para lograr estas metas se requiere del desarrollo simultáneo de todas las condiciones para fortalecer el acceso a la vivienda social e impulsar la inversión de vivienda en el segmento medio, así como aumentar la oferta de proyectos de vivienda y el volumen de construcción no residencial en todas las regiones del país, y de acelerar la inversión en el sector mediante la creación de condiciones institucionales y regulatorias óptimas para el desarrollo del mercado. A continuación, las acciones de política pública y sectorial propuestas:

1. **Garantizar la suficiencia de subsidios para los programas de VIS:** El mercado de vivienda social se ha duplicado en los últimos 5 años, producto del éxito de los programas de Mi Casa Ya y de coberturas condicionadas a la tasa de interés que en conjunto con el subsidio familiar de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar crean el modelo de cierre financiero idóneo para los hogares con ingresos mensuales inferiores a 4smmlv. En el caso de Mi Casa Ya, el programa permite acceder a una vivienda nueva a través de una combinación de Subsidio Familiar de Vivienda y una cobertura a la tasa de interés para la financiación de una vivienda nueva urbana cuyo valor no exceda el máximo establecido de una vivienda VIS. En los últimos años, el número de subsidios ha sido insuficiente para el total de viviendas a entregar, lo cual ha generado un marco de incertidumbre para el hogar comprador, el desarrollador del proyecto y la entidad financiera que otorga el crédito de largo plazo. En sentido, se propone que se apropien los recursos fiscales necesarios para garantizar la financiación y la suficiencia de subsidios de los programas de vivienda social, los cuales se estiman anualmente deben ser equivalentes a 55.000 subsidios de Mi Casa Ya, y de 25.000 subsidios para las coberturas condicionadas a la tasa de interés - FRECH VIS.
2. **Crear un instrumento para incentivar la compra de vivienda nueva del segmento medio:** En este segmento existe el potencial de construir 60.000 viviendas nuevas por año y generar \$15 billones de inversión para el sector y la economía. El valor agregado que genera este segmento es fundamental para el sector. De acuerdo con cálculos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y

Territorio, el segmento No VIS representa el 61% del valor agregado que se genera en el sector. En ese sentido se propone crear un programa similar al programa de cobertura condicionada de tasa de interés, pero para créditos de vivienda No VIS con precio equivalente de hasta 500 smmlv, de tal forma que, incentivando la inversión de los hogares en este segmento mediante el crédito hipotecario de vivienda y leasing habitacional, se reactive la dinámica sectorial. Este instrumento debe lograr una reducción significativa en la cuota mensual de financiación de la vivienda.

3. **Fortalecer el acceso al crédito hipotecario o leasing habitacional mediante garantías crediticias:** en los años recientes han existido exitosos programas de garantías crediticias como el desarrollado para la VIS y que fue ejecutado por el Gobierno Nacional entre 2015 y 2017, y el cual estuvo focalizado en hogares con ingresos inferiores a 2 SMMLV. Este programa permitía asegurar el cierre financiero junto con el subsidio directo y la cobertura a la tasa de interés. Esta garantía crediticia otorgada a través del Fondo Nacional de Garantías cubría el 70% del monto especificado para el crédito hasta por siete (7) años, ampliable hasta veinticuatro (24) meses más si se presentaba mora por incumplimiento en la obligación.

En ese sentido, se propone crear dos productos de garantía, uno para el segmento de vivienda de interés social y otro para el segmento medio, es decir viviendas nuevas con precio de venta entre 135 smlv y 500 smlv. En el caso de la garantía para los créditos de vivienda VIS se destinaría a todo el segmento de créditos de vivienda nueva VIP y VIS, y cubriría entre el 70% y 90% del crédito o contrato de leasing habitacional por un plazo de hasta 7 años. Se estima que entre 2020 y 2022 se entregarán 200.000 Viviendas de Interés Social, por un valor estimado de \$24 billones, lo cual supone una colocación de cartera equivalente \$15,6 billones. En la garantía para los créditos de vivienda No VIS se destinaría a los créditos nuevos de viviendas del segmento diferente a interés social con un tope de precio de la unidad habitacional de 500 SMMLV. La cobertura sería para garantizar operaciones entre el 70% y 90% del crédito o contrato de leasing habitacional por 7 años. Entre 2020 y 2022 se estima la

entrega de 150.00 viviendas nuevas en este segmento, por un valor de \$33.5 billones, lo cual supone una colocación de cartera de créditos equivalente a \$20,2 billones.

4. **Incorporar suelo urbanizable:** con el propósito de garantizar el desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles que soporten la vivienda, se propone reactivar el instrumento para que las autoridades territoriales puedan incorporar ágilmente nuevo suelo urbanizable de acuerdo con las prioridades y prospectiva de desarrollo urbano y necesidades de vivienda de cada municipio, proceso que se debe desarrollar de manera alineada con el modelo de ocupación de cada ciudad y bajo el cumplimiento de condiciones como la disponibilidad de servicios públicos de acueducto, alcantarillado etc. la articulación con los sistemas de movilidad, y la ubicación fuera de áreas de conservación y protección ambiental, áreas de especial importancia ecosistémica, entre otras.
5. **Establecer un modelo de gerencia proyectos urbanísticos estratégicos:** los proyectos urbanísticos de gran escala y que son considerados como estratégicos para el desarrollo urbano formal de las ciudades y la provisión efectiva de vivienda formal para la población, enfrentan una serie de obstáculos en los procedimientos previos a su ejecución. Expedición de actos administrativos, concertaciones ambientales, permisos y procedimientos adicionales a nivel local, construcción de redes de servicios públicos y equipamientos son algunos de ellos. Se han detectado 90 proyectos de gran escala urbanística en el país, en los cuales hay potencial para desarrollar cerca de 1'000.000 viviendas nuevas y gestionar 10.000 hectáreas de suelo. En ese sentido se propone un modelo de gerencia para priorizar, cogestionar procedimientos, e impulsar el desarrollo proyectos urbanísticos de gran escala. Este modelo debe contemplar un efectivo arreglo institucional y articulación de niveles de gobierno que permita darle celeridad a dichos procesos.
6. **Promover la inversión en infraestructura urbana y equipamientos:** el desarrollo de proyectos constructivos destinados a usos institucionales significa 1,2 millones de m<sup>2</sup> de construcción anualmente, segmento que representa el 25% del área no residencial construida. Teniendo en



cuenta esto y dada la pertinencia de la reactivación económica con base en la construcción de equipamientos urbanos, se propone que se priorice la ejecución de proyectos con recursos de regalías y otras fuentes, mediante un modelo ágil para la presentación, aprobación y contratación de los mismos.

7. **Promover proyectos de vivienda exclusivos para renta:** el mercado de vivienda en renta mueve inversiones anuales cercanas a 3 puntos porcentuales de PIB, y solo una quinta parte es formal. El 44% de los hogares del país vive en condición de arrendamiento y el mercado carece de oferta de proyectos multifamiliares exclusivos para la renta. A nivel global uno de los principales usos en el sector inmobiliario es el desarrollo de vivienda en renta institucional, conocida como *multifamily* y sus diferentes nichos: vivienda social en renta, *coliving*, *senior housing*, entre otros. A través de este modelo se puede resolver la necesidad habitacional de la población mediante el acceso a mecanismos complementarios a la propiedad; desde el punto de vista de la inversión es uno de los usos inmobiliarios de menor riesgo y con gran potencial y que sumado a la formalización del mercado tiene grandes réditos económicos. Asimismo, atiende la preferencia y reconoce la capacidad de acceso de los hogares a la vivienda mediante el arriendo formal. En ese sentido, se propone establecer las acciones de política pública tendientes a desarrollar este modelo, lo cual requiere: 1) ajustes del marco legal y regulatorio, en particular para la creación de una figura de arrendamiento especializado, 2) crear incentivos para acelerar la inversión; y 3) plan de negocios para las empresas y financiadores.
  
8. **Exportar vivienda nueva:** la compra de un inmueble por parte de un extranjero en territorio nacional se asemeja al modo 2 de exportación que define la Organización Mundial del Comercio como consumo en el extranjero - en el territorio de un miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro país miembro. Asimismo, la adquisición de vivienda por parte de un extranjero se puede aproximar al pago por anticipado de un flujo futuro de servicios para su dueño que serán consumidos en el país exportador. Teniendo en cuenta esto, existe un gran potencial para canalizar inversión extranjera y ampliar la frontera del mercado de vivienda

nueva, por lo cual resulta de particular importancia fomentar la recuperación económica y estimular el flujo de divisas al país mediante la exportación de vivienda para los extranjeros con interés en adquirir una segunda residencia, y a los colombianos residentes en el exterior que conserven lazos de tipo familiar, social y económicos con el país y que tengan interés en invertir en una vivienda nueva en el territorio nacional. Otras condiciones como la devaluación del tipo de cambio, el atractivo turístico de las regiones y la oferta de proyectos existente, crean un escenario idóneo para potenciar el mercado de exportación de vivienda. En ese sentido, se propone que realicen los ajustes de tipo reglamentario que permitan mayor competitividad en la promoción y venta de los proyectos en mercados foráneos, tales como permitir que la venta de vivienda a extranjeros o colombianos residentes en el exterior se beneficie de la devolución del IVA sobre los materiales de construcción para los vendedores o exportadores de la misma.

9. **Fortalecer la construcción de obra pública de edificaciones institucionales:** se invierten anualmente cerca de 2 puntos del PIB en construcción/adecuación de obras de edificaciones. No obstante, de acuerdo con los reportes oficiales<sup>3</sup>, los proyectos adjudicados incurren en sobrecostos de por lo menos el 50% del presupuesto contratado, y en el 57% de malas prácticas en materia contractual ocurren en la contratación de infraestructura urbana, educación y salud. En ese sentido, se propone el desarrollo de pliegos tipo para la contratación de construcción de obra pública de edificaciones institucionales y garantizar pluralidad de oferentes, confianza institucional, agilidad en la estructuración y adjudicación de proyectos y transparencia con facilidad en la veeduría de todos los procesos.
  
10. **Garantizar la operación de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos – ORIPS:** el registro inmobiliario se define como un servicio público y con el cual se refleja la historia jurídica de los bienes inmuebles y se materializa a través de las diferentes inscripciones que se

---

<sup>3</sup> Tercer Informe - Transparencia por Colombia 2016-2018\*  
<https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>

efectúan en el folio de matrícula, con el objetivo de servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de otros derechos reales constituidos en un documento público. Este proceso se lleva a cabo en las 195 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos que existen en el país, en las cuales debe concretarse, desde el punto de vista legal, la entrega mensual de 15.000 viviendas nuevas en el país, lo que exige una operación muy efectiva de estos organismos. Demoras en los procesos de radicación, calificación, inscripción y/o emisión de la constancia de la inscripción, generan costos financieros para los proyectos, retrasos en el desembolso de los créditos y en la entrega efectiva de las viviendas a las familias. Cada año hay periodos regulares de no operación de éstas oficinas y durante la actual coyuntura de salud pública, el problema de cierres temporales e irregularidad operativa se ha intensificado. Entre las causas están la dependencia de la realización de actividades presenciales ligadas a documentación en papel, deficiencias en materia de capacidad institucional asociadas con la falta de funcionarios calificados para atender las necesidades reales del volumen de transacciones inmobiliarias, deficiencias locativas y administrativas en las instalaciones, carencia de recursos tecnológicos, bajos niveles de digitalización, entre otros. En ese sentido, se propone que se desarrolle un proyecto de modernización estructural de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, y en el corto plazo que se ejecuten las acciones necesarias para garantizar la continuidad en la prestación del servicio público registral en las 195 oficinas del país.

11. **Implementar una estrategia simplificación radical de trámites:** un proyecto de construcción ejecuta cerca de 50 trámites en su proceso de urbanismo, construcción y comercialización, y los retrasos de estos trámites le cuestan al sector cerca de \$2.5 billones anualmente. En ese sentido, se propone el desarrollo de una estrategia de simplificación radical trámites, particularmente en procesos críticos como procedimientos ambientales, planes parciales y habilitación de suelo, servicios públicos domiciliarios, y entregas de zonas de cesión y espacio público.