PRECISA EL SENTIDO Y ALCANCE DEL TÉRMINO HABITACIÓN, EN EL INCISO TERCERO DEL ARTÍCULO 21 DECRETO LEY N° 910, DE 1975
BOLETÍN 3737-14

Vistos:

Lo dispuesto en el artículo 1°, 19° numerales 2° y 20°, 21° y 22° y 60° numeral 20) de la Constitución Política de la República; en el artículo 20° del Código Civil, en los Decretos Leyes 910 de 1975 y 2.552 de 1979 que deroga el Decreto Ley N° 1.088, de 1975, y transfiere al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo los programas de "viviendas sociales", modifica el Decreto Ley N° 1.519, de 1976, define las "viviendas de emergencia" y señala competencia de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior; en el D.F.L. 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones; en las leyes 18.630, que incorpora la actividad de la construcción al Impuesto al Valor Agregado, contenido en el Decreto Ley N° 825, de 1974 y modifica otras disposiciones legales; 19.281, que establece normas sobre arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa; 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria y 19.622, que establece la deducción de los dividendos hipotecarios de la base imponible del impuesto a la renta que afecta a las personas naturales y en el Decreto 47 de 1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que contiene la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Considerando:

1.- Que la construcción es una actividad muy importante para el desarrollo del país, tanto en cuanto a la creación de espacios destinados a la actividad productiva, servicios y habitación que involucra, como en cuanto a la generación de empleo e inversión.

2.- Que dicho rubro presenta un comportamiento cíclico respecto a la expansión del Producto Interno Bruto. El sector construcción está fuertemente condicionado por la variación de la actividad económica general, presentado habitualmente tasas de crecimiento más elevadas que dicho indicador en períodos de crecimiento, en tanto sus contracciones son mayores en épocas de recesión Todo ello, fundamentalmente, como consecuencia de su dependencia de las tasas de interés y de las variaciones en el ingreso de los compradores.

3.- Que atendiendo a dichos factores, la construcción es un área importante en cualquier política reactivadora en tiempos de crisis, introduciéndose, ocasionalmente, estímulos directos a la oferta y más habitualmente, incentivos a la demanda, que permiten una mejor focalización y cumplimiento de objetivos sociales.

4.- Que una muestra de ello lo constituyen diversas disposiciones legales dictadas en el país en los últimos años y que tienden a fomentar la construcción, entre las cuales puede destacarse, en uno y otro sentido, el D. L. 910, de 1975 y sus modificaciones posteriores, que junto con incorporar a la actividad al Impuesto al Valor Agregado, establece un importante beneficio en la materia y la ley 19.622, que establece la deducción de los dividendos hipotecarios de la base imponible del impuesto a la renta que afecta a las personas naturales.

5.- Que en la actualidad, la construcción se encuentra recogiendo los positivos efectos de las medidas dictadas en los últimos años a nivel sectorial y de la reactivación general de la actividad económica que se aprecia en el país y que se expresan en el mejoramiento de sus principales factores de crecimiento, como son: el incremento en el ingreso disponible de los compradores; su mayor confianza y disposición al gasto y las bajas tasas de interés, que llegan a mínimos históricos y que se han traducido en una fuerte expansión de los créditos hipotecarios.

6.- Que ello se demuestra en cifras claramente alentadoras. Así, por ejemplo, la superficie edificada autorizada, referida a vivienda, registró el 2003 un incremento de un 22.4 % ', luego de varios años de indicadores negativos y se espera, también, números positivos para el presente año. Lo mismo se desprende del PIB por área de actividad económica, siendo, en ese caso, también el año 2003 el que marca definitivamente el fin del ciclo negativo, con un crecimiento promedio del 3.8 %, guarismo que con pocas alteraciones se mantiene en los primeros trimestres del presente año. En último término, el empleo confirma lo señalado, ya que, luego de la brusca caída iniciada en 1998, los indicadores de ocupación alcanzan hoy un nivel intermedio, con clara tendencia positiva 3.

7.- Que lo anterior permite abrir espacios de análisis y discusión respecto de ciertas situaciones anómalas y distorsionadoras existentes, que evidentemente no era posible ni conveniente atender en una situación más desmejorada, pero que hoy resulta un imperativo con miras a una óptima utilización de los recursos públicos.

8.- Que entre ellas destaca, por su incidencia presupuestaria, la aplicación del Decreto Ley 910 de 1975, luego de la modificación introducida por la ley 18.630.

Dicha disposición permite a las empresas constructoras obtener la recuperación del 65 % del Impuesto al Valor Agregado, pudiendo deducirlo de los pagos provisionales mensuales de dicho tributo y, en caso que aún resultare un remanente, imputarlo a otras obligaciones tributarias de retención o recargo y, en último término, al impuesto a la renta.

La franquicia señalada representa un enorme impacto financiero para el Fisco. El Servicio de Impuestos Internos ha calculado su costo anual para el erario nacional en 169, 182 y 191 millones de dólares, respectivamente, para los años 2002, 2003 y la proyección del 2004, constituyendo cerca de un 3 % de la recaudación efectiva del Impuesto al Valor Agregado y un 0.25 % del PIB.

La cuantía de lo deducido de otros tributos como consecuencia de la aplicación del beneficio, desde 1987, alcanza los 2.600 millones de dólares.

Ella resulta cuestionable, además, como instrumento de fomento a la actividad, la que ha enfrentado ciclos positivos y negativos que escapan a su aplicación y que se explican por otros factores aludidos en los numerales precedentes.

9.- Que es por ello evidente que la aplicación de la norma ha excedido notoriamente sus objetivos originales, como consecuencia de la amplitud y ambigüedad de la expresión que le sirve de base.

En efecto, el artículo 21 del Decreto Ley 910 de 1975 establece que serán titulares del beneficio en comento las empresas constructoras respecto del Impuesto al Valor Agregado que deban determinar en la venta de bienes corporales muebles para "habitación".

El inciso tercero, por su parte, precisa que deberán entenderse comprendidas en ella "las dependencias directas, tales como estacionamientos y bodegas amparadas por un mismo permiso de edificación o un mismo proyecto de construcción, siempre que el inmueble destinado a la habitación propiamente tal constituya la obra principal del contrato o total contratado."

De este modo, el concepto sustantivo es el de habitación, el que puede entenderse en formas muy diversas, más aún cuando, según la disposición reseñada precedentemente, basta con que sea objeto principal en el permiso o proyecto para que involucre, además, diversas obras anexas.

Forzoso es destacar su relación ineludible con la noción de vivienda, definida en el artículo 1.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, Decreto 47 de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como "edificación o unidad destinada al uso habitacional."

Así, en un sentido amplísimo, habitación puede entenderse como cualquier tipo de construcción destinada a servir de vivienda, independientemente de su extensión, de los grupos familiares que

puedan albergarse en ella y de las dimensiones y servicios que le complementen, siempre que sean un objeto accesorio y no principal.

En el otro extremo, en un sentido más restrictivo se pronuncia el Decreto Ley 2552, de 1979, cuyo artículo 3° define un tipo de habitación, la vivienda social, como "la vivienda económica de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cualquiera que sean sus modalidades de construcción o adquisición, y cuyo valor de tasación no sea superior a 400 Unidades de Fomento."

Situaciones intermedias de aplicación del concepto habitación o su símil, vivienda, tenemos en el artículo 162 del D.F.L. 458, Ley General de Urbanismo y Construcción y en el artículo 40 de la Ley 19.537 sobre copropiedad inmobiliaria.

La primera disposición se refiere a las viviendas económicas, las que reseña como "las que tienen una superficie edificada no superior a 940 metros cuadrados por unidad de vivienda y reúnan los requisitos, características y condiciones que se determinan en el decreto con fuerza de ley N° 2, de ?959, en la presente ley y en el Reglamento Especial de Viviendas Económicas. "

En tanto, la segunda norma aludida, a partir del concepto de vivienda social del D.L. 2552, permite ciertas ampliaciones y modificaciones, entendiendo por tales "las viviendas económicas de carácter definitivo, destinadas a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, cuyo valor de tasación no exceda en más de un 30% el señalado en el Decreto Ley N° 2.552, de 1979." (vale decir, 520 Unidades de Fomento)

10.- Que las disposiciones aludidas son algunas anteriores y otras posteriores a la Ley 18.630 y que, por tanto, se requiere una urgente precisión en torno al correcto sentido y alcance del concepto de habitación, de modo de evitar que puedan entenderse comprendidas en él viviendas que exceden largamente las características de una

de uso normal y dependencias complementarias que, siendo accesorias y no principales, se alejan de su objeto fundamental.

11.- Que lo anterior no significa afectar, en ningún modo, lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 21 del Decreto Ley 910 que favorece, indirectamente, a ciertas instituciones de beneficencia, pues a su respecto no tiene incidencia e! concepto de "habitación", siendo la franquicia aplicable, en ese caso, a los contratos generales de construcción sin señalar la finalidad del inmueble.

Por lo anterior, los Diputados que suscriben vienen en presentar el siguiente.

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Reemplácese el inciso tercero del artículo 21 del Decreto Ley 910 de 1975, por el siguiente:

"Para los efectos de este artículo, se entenderá por "habitación", toda construcción destinada a dicho fin, cuyo valor de tasación no sea superior a 520 Unidades de Fomento, incluyendo en dicha suma las dependencias directas, tales como estacionamientos bodegas amparadas por el mismo permiso de edificación o un mismo proyecto de construcción, siempre que el inmueble destinado a la habitación propiamente tal constituya la obra principal del) contrato o del total contratado.".