

## LINEAMIENTO 005

**PARA:** DELEGATURA PARA ASUNTOS JURISDICCIONALES

**DE:** Alexander Sánchez Pérez  
Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales

**ASUNTO:** La competencia de las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales para conocer de controversias que surgen en virtud de un contrato de arrendamiento

**FECHA:** 14 de noviembre del 2024

---

El Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio, en virtud de las facultades de dirección que le confiere el artículo 21 del Decreto 4886 de 2011, esto es, «coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos», procede a impartir el presente lineamiento con el fin de garantizar un adecuado y plausible ejercicio de las funciones jurisdiccionales al interior de la Delegatura que preside, otorgadas por el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 y el artículo 116 de la Constitución Política, en materia de controversias que surgen en el marco de un contrato de arrendamiento.

En ese orden, en ejercicio de las facultades de instrucción y dirección, se expide el presente lineamiento con el fin de establecer i) el contexto general a propósito de las reclamaciones que surgen en virtud del contrato de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda urbana; ii) la identificación de la fuente del daño de carácter contractual y de consumo que permitirá establecer el cauce procesal adecuado para formular las reclamaciones; iii) la estructuración de pretensiones y el juez competente; iv) las cláusulas abusivas en los contratos de arrendamiento; y v) los lineamientos que se consignan en el presente documento.

### **I. El contexto general de las reclamaciones que se ponen en conocimiento de la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales en relación con el arrendamiento de inmuebles de vivienda urbana**

---

El presente lineamiento se ajustó a partir del contenido de la directriz 005, publicada el 9 de agosto del 2024 en el Sistema de Trámites de la Superintendencia de Industria y Comercio (rad. 24-337740-0-0, trámite 324, actuación 411), la cual está comprendida en 7 folios. El presente lineamiento contó con la revisión del contratista Hugo Alberto Marín.

La Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales recibe demandas que surgen en el contrato de arrendamiento, entre ellas, se destacan: i) la solicitud de terminación anormal del contrato; ii) la restitución del inmueble arrendado; iii) las diferencias en el reajuste del canon; iv) el no pago del valor del arrendamiento; v) la no expedición del recibo de pago; vi) las inconformidades con el estado del inmueble, los servicios o usos conexos; vii) la responsabilidad a causa de arreglos locativos; viii) el incumplimiento del arrendador en la obligación de entregar copia del régimen de propiedad horizontal o del contrato; ix) la negativa de recibir el inmueble por parte del arrendador; x) las controversias por depósitos o garantías para pago de cánones y servicios públicos; xi) el no pago de servicios públicos o expensas comunes por parte del arrendatario; xii) el incumplimiento de las normas relativas a la propiedad horizontal; xiii) la instalación de un nuevo servicio público; xiv) la realización de mejoras, cambios o ampliaciones al inmueble sin permiso del arrendador; xv) el no cobro de la indemnización por terminación unilateral del contrato; xvi) las cláusulas abusivas; xvii) la publicidad o información engañosa por ofrecimiento de condiciones especiales del inmueble con los que no cuenta al momento de su entrega.

Debido a supuestos fácticos tan variados surgen controversias que se suscitan alrededor del contrato de arrendamiento, por tanto, es indispensable definir cuáles asuntos hacen parte del objeto de la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales y cuáles no, y, por ende, escapan al núcleo de competencia y corresponden, por el contrario, al ámbito de conocimiento de otras autoridades administrativas o judiciales.

Para resolver este dilema es relevante definir, primeramente, la fuente del daño cuya reparación se reclama como criterio con base en el cual resulte posible fijar el cauce procesal que debe utilizar el interesado, parámetro que, a su vez, permita determinar no solo la técnica apropiada para estructurar las pretensiones del libelo de la demanda sino también para anticipar la oportunidad idónea con el fin de hacerlas efectivas en sede jurisdiccional.

## II. La determinación de la fuente del daño

El daño ha sido entendido por la doctrina de la Corte Suprema de Justicia como «la vulneración de un interés tutelado por el ordenamiento legal, a consecuencia de una acción u omisión humana, que repercute en una lesión a bienes como el patrimonio o la integridad personal, y frente al cual se impone una reacción a manera de reparación o, al menos, de satisfacción o consuelo cuando no es posible conseguir la desaparición del agravio»<sup>2</sup>.

En ese sentido, resulta fundamental que todo interesado en presentar una demanda como consecuencia de considerarse afectado por un daño, tenga la claridad de que no puede elegir inopinadamente, a su arbitrio o discreción, el cauce procesal que debe seguir con el propósito de alcanzar la reparación que busca, pues el trámite de los procesos judiciales está sujeto a normas de orden público y de imperativo cumplimiento, las cuales establecen el *íter* que debe

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, sentencia del 6 de abril de 2001, rad. 5502.

recorrerse ante las autoridades con el propósito de que puedan conocer del asunto. Así pues, ha de considerarse, en términos que pueden resultar algo simplificadores, que si el daño nace o surge a causa del incumplimiento de las obligaciones que emanan de un vínculo contractual, la acción a considerar por el afectado debe ser de raigambre contractual. En cambio, si el daño se origina a partir del desconocimiento de las obligaciones consignadas en el Estatuto del Consumidor, la fuente del daño no será atribuible al contrato en sí, sino a la vulneración de normas de consumo, lo que significa que el marco sustancial aplicable para determinar la responsabilidad del infractor se basará en la legislación de protección al consumidor, lo que procesalmente debe conducir al ejercicio de la acción de protección al consumidor.

De esta manera, la jurisprudencia y la doctrina colombianas han planteado la premisa en virtud de la cual **la fuente de causación del daño fija el cauce procesal adecuado para elevar la reclamación correspondiente**. Esto significa que la naturaleza o causa del daño condiciona el procedimiento judicial aplicable, como en el caso de daños contractuales o extracontractuales. Este principio se puede encontrar en diferentes pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia. Enseguida se hará referencia a pronunciamientos relevantes en la jurisprudencia, en los cuales se ha desarrollado el referido enfoque:

La Corte Suprema de Justicia en sentencia SC-11541-2015, rad. 11001-31-03-007-2007-00486-01 señaló que el tipo de relación entre las partes (contractual o extracontractual) fija el cauce procesal para reclamar la indemnización de perjuicios. En un contrato, se debe acudir a la acción de responsabilidad contractual, mientras que en situaciones en las cuales se identifica la ausencia de relación negocial preexistente alguna entre los involucrados, el cauce es la acción extracontractual. La Corte hace el énfasis en que «la fuente del daño define el tipo de acción y, en consecuencia, el procedimiento judicial».

A nivel doctrinal, Tamayo Jaramillo, en su obra sobre responsabilidad civil, plantea que «cada tipo de fuente de daño conlleva reglas de procedencia distintas y tiempos procesales propios»<sup>3</sup>, lo cual garantiza la seguridad jurídica y un proceso adecuado para cada caso.

Este enfoque asegura que la reclamación se canalice adecuadamente a través del procedimiento judicial correspondiente, permitiendo una resolución pronta, justa y conforme a derecho, bien sea en el ámbito contractual o en el de protección al consumidor.

A continuación, se hará una sucinta referencia a los ámbitos en los cuales el daño que origina la controversia que pretende plantear el afectado surge en el ámbito contractual o tiene su génesis en el de las relaciones de consumo.

### a) La fuente del daño surge de una controversia contractual

---

<sup>3</sup> Javier Tamayo Jaramillo, Tratado de Responsabilidad Civil. 2ª ed., 2 tomos, Editorial Temis, 2018, p. 35 y s.

El artículo 1973 del Código Civil Colombiano define el contrato de arrendamiento como aquel en el que las dos partes se obligan recíprocamente, una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o a prestar un servicio y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado. En ese orden, se identifican con nitidez los extremos; la parte que goza del objeto material del negocio se llama arrendador y la parte que entrega el precio, arrendatario.

En el derecho civil colombiano, tanto el arrendador como el arrendatario tienen obligaciones específicas y responsabilidades que se encuentran reguladas tanto en el Código Civil como en la Ley 820 de 2003 (Ley de Arrendamiento de Vivienda Urbana) para el caso de arrendamientos de inmuebles urbanos.

En lo atinente a las obligaciones del arrendador de inmuebles deben reseñarse las de i) entregar al arrendatario el inmueble en la fecha convenida o en el momento de la celebración del contrato; ii) mantener los servicios, la seguridad y la disposición de las cosas y de los usos conexos; iii) entregar las copias del contrato; iv) conservar en adecuadas condiciones de funcionamiento, seguridad y sanidad las zonas o servicios de uso común, y efectuar por su cuenta las reparaciones y sustituciones necesarias —si no son atribuibles a los arrendatarios—; y v) garantizar la conservación del orden interno del sitio<sup>4</sup>.

Por cuanto respecta a las obligaciones del arrendatario, éste asume las de i) pagar el precio del arrendamiento del inmueble dentro del plazo estipulado; ii) cuidar el bien y las cosas recibidas en arrendamiento; iii) pagar los servicios; iv) cumplir las normas de propiedad horizontal; además, v) cuidar las zonas y servicios de uso común y las reparaciones o sustituciones necesarias, si los daños que dichas zonas o servicios sufran resultan atribuibles a su propia culpa, o a la de sus dependientes<sup>5</sup>.

A la luz de lo anterior, la inobservancia de cualquiera de las obligaciones de las partes antes enunciadas determina como fuente del daño una controversia de estirpe contractual; corolario de lo anterior, la vía judicial procedente será la relacionada con el (in)cumplimiento del contrato y de las obligaciones que del mismo se derivan, trámite judicial que debe cursar ante la justicia ordinaria, específicamente ante los jueces civiles que tienen competencia para conocer de demandas relacionadas con arrendamientos y otras cuestiones de estirpe contractual.

## **b) La fuente del daño surge de una relación de consumo**

Establece el artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, cuanto se transcribe a continuación:

<sup>4</sup> Ley 820 de 2003, artículo 8º, que consagra las obligaciones del arrendador.

<sup>5</sup> Ley 820 de 2003, artículo 9º, que establece las obligaciones del arrendatario.

**Las normas de esta ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores** y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente.

Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor **en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial**, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley.

Esta ley es aplicable a los productos nacionales e importados (se destaca y subraya).

De acuerdo con lo anterior, si el daño proviene de la violación de los derechos de los consumidores, el mecanismo procesal de amparo al cual deben acudir es la acción de protección al consumidor.

### c) Conclusión

**La fuente del daño fija el cauce procesal adecuado para elevar la reclamación:** i) si el daño procede de un incumplimiento a las obligaciones asumidas por las partes en un vínculo negocial, la acción que deberá promoverse por el interesado es de orden contractual ante la justicia ordinaria; y ii) si el daño proviene del incumplimiento de normas que regulan las relaciones de consumo entre productores/proveedores y consumidores, la acción es de protección al consumidor ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales o ante la justicia ordinaria.

### III. La técnica de la pretensión y el cauce procesal: la identificación del juez natural

Decantada la fuente del daño, resulta procedente verificar, a la luz de la normatividad aplicable, cuál es la pretensión que habría lugar a elevar y, como consecuencia de ello, verificar cuál es el juez natural en el caso concreto, pues conforme al *petitum* de la demanda se podrá determinar cuáles son las autoridades judiciales o administrativas competentes para avocar el conocimiento respecto de los conflictos originados en el contrato de arrendamiento de vivienda urbana. Así, i) la Ley 820 de 2003; ii) el Código General del Proceso y iii) la Ley 1480 de 2011, determinan las autoridades competentes de acuerdo con distintos ejes, como puede verse:

El artículo 32 de la Ley 820 de 2003 establece que las entidades territoriales —municipios y Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina— tienen las siguientes competencias respecto del conocimiento de litigios originados en el incumplimiento de obligaciones asumidas por las partes en un contrato de arrendamiento de vivienda urbana:

1. Conocer las controversias originadas por no expedir las copias del contrato de arrendamiento a los arrendatarios, fiadores y codeudores.

2. Asumir las actuaciones que se le atribuyen a la autoridad competente en los artículos 22 al 25 en relación con la terminación unilateral del contrato.
3. Conocer de los casos en que se hayan efectuado depósitos ilegales y conocer de las controversias originadas por la exigibilidad de los mismos.
4. Conocer de las controversias originadas por la no expedición de los comprobantes de pago al arrendatario, cuando no se haya acordado la consignación como comprobante de pago.
5. Conocer de las controversias derivadas de la inadecuada aplicación de la regulación del valor comercial de los inmuebles destinados a vivienda urbana o de los incrementos.
6. Conocer del incumplimiento de las normas sobre mantenimiento, conservación, uso y orden interno de los contratos de arrendamiento de vivienda compartida, sometidos a vigilancia y control.

Por su parte, el artículo 384 del Código General del Proceso establece en materia de arrendamiento lo relacionado con la restitución de inmueble arrendado. Si bien la legislación procesal no trae otras normas que regulen aspectos específicos en materia de contrato de arrendamiento, no es menos cierto que dichas normas deben comprenderse de manera sistemática y armónica, para tal caso.

El artículo 15 del Código General del Proceso establece que: «[c]orresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de **todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción** (...)». En ese sentido, le corresponde a la justicia ordinaria el trámite de cualquier otra controversia relacionada con el contrato de arrendamiento a través de una acción responsabilidad contractual.

Finalmente, la Ley 1480 de 2011 dispone que en sede jurisdiccional, a través del ejercicio de la acción de protección al consumidor, se deciden i) los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios; ii) los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; iii) los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; iv) los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios previstos o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor.

En ese contexto, bajo el ejercicio de la acción de protección al consumidor corresponde a la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales lo relacionado con información, publicidad engañosa, cláusulas abusivas, o aquellas pretensiones que se enmarquen en el incumplimiento de obligaciones establecidas en el Estatuto del Consumidor.

#### IV. Las cláusulas abusivas en los contratos de arrendamiento

El artículo 42 de la Ley 1480 de 2011 define y prohíbe de manera general la introducción de cláusulas abusivas en los vínculos contractuales al amparo de los cuales se desenvuelven relaciones de consumo, al afirmar:

Son cláusulas abusivas aquellas que producen un desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor y las que, en las mismas condiciones, afecten el tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos. Para establecer la naturaleza y magnitud del desequilibrio, serán relevantes todas las condiciones particulares de la transacción particular que se analiza.

Los productores y proveedores no podrán incluir cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores, En caso de ser incluidas serán ineficaces de pleno derecho.

En cuanto a la tipificación de las cláusulas abusivas es menester manifestar que existe una cláusula general – *numerus apertus*– y unos supuestos específicos.

En cuanto a este último punto, se enlistan 14 supuestos de cláusulas que se caracterizan por ser *per se* abusivas: modificación de la responsabilidad en favor del proveedor, autorización al productor para interpretar, modificar o rescindir el contrato unilateralmente, inversión de la carga de la prueba, limitación o renuncia de los derechos de los usuarios, restricción del derecho del usuario a hacer efectivas las garantías legales y contractuales, limitación del derecho del usuario al acceso a la administración de justicia o la cláusula que hace presumir la manifestación de voluntad del usuario (artículo 43).

En cuanto a la cláusula general, si bien el artículo 43 colma de contenido algunos supuestos fácticos que se consideran abusivos, no puede entenderse que se trata de una lista cerrada o taxativa en la medida que la fijación del carácter abusivo también puede surgir del análisis del caso concreto, fruto de la interpretación de la cláusula general abusiva que realice el operador judicial. En la Ley 1480 de 2011 se entiende como cláusulas abusivas «aquellas que producen un desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor y las que, en las mismas condiciones, afecten el tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos».

La norma precisa que «para establecer la naturaleza y magnitud del desequilibrio, serán relevantes todas las condiciones particulares de la transacción particular que se analiza». De tal manera que será el operador judicial quien determine razonablemente si una cláusula es abusiva y, por lo tanto, ineficaz de pleno derecho. Aquí es importante señalar que la nulidad o ineficacia de una cláusula no afectará la totalidad del contrato si este puede subsistir sin las cláusulas nulas o ineficaces. En el caso de que el contrato subsista, la autoridad judicial debe aclarar cuáles son los derechos y obligaciones que se deriven del contrato subsistente.

Ahora, ocasionalmente puede suceder que la parte demandante solicite la declaratoria de alguna(s) estipulación(es) de algún contrato específico como cláusulas abusivas; no obstante, puede darse el caso de que i) la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales asuma competencia; ii) la cláusula que el demandante estima abusiva no se asocia con ninguna de las cláusulas descritas en el artículo 43 ni tampoco se enmarca dentro de la cláusula general descrita en el artículo 42 y que por ello iii) el consumidor se vea perjudicado por cuenta de que se asumió la competencia en un aspecto de raigambre contractual que había sido ajeno a la relación de consumo.

En este evento se sugiere emitir un fallo al amparo del numeral 10 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, *infra, extra y ultra petita* en el que se motive de manera suficiente las razones de la decisión judicial.

## V. El lineamiento

En los eventos en los que se ponga en conocimiento de la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales un conflicto relacionado con asuntos de arrendamiento de vivienda urbana, se atenderán lo siguientes criterios: **i) rechazar por falta de competencia** los conflictos relacionados con los eventos descritos en el artículo 33A de la Ley 820 de 2003 y, en virtud del principio de colaboración armónica entre autoridades, remitir el proceso a la autoridad administrativa competente<sup>6</sup>; **ii) rechazar el conocimiento** de las controversias que impliquen el incumplimiento de obligaciones consignadas en el contrato de arrendamiento, y remitir por competencia a la justicia ordinaria, específicamente a los jueces civiles, en virtud del artículo 139 del Código General del Proceso<sup>7</sup>; **iii) avocar la competencia** en los conflictos relacionados con publicidad, información engañosa y cláusulas abusivas; **iv) determinar** en la sentencia cuáles son los derechos y obligaciones que se deriven del contrato subsistente en aquellos eventos en que se estime por el juez de consumo que se configura una cláusula abusiva.



**ALEXÁNDER SÁNCHEZ PÉREZ**  
Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales

<sup>6</sup> «Artículo 113 de la Constitución Política. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines». (Subraya fuera de texto).

<sup>7</sup> «Artículo 139 del Código General del Proceso. Siempre que el juez declare su incompetencia para conocer de un proceso ordenará remitirlo al que estime competente».