

Bogotá D.C.

Doctor(a):

DIEGO ALEJANDRO RUÍZ TOBÓN

Dirección Electrónica: 9diegoruiz70811@gmail.com

BOGOTA, D.C. - BOGOTA, D.C.

Asunto: CONCEPTO JURÍDICO RELACIONADO CON LA COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT PARA IMPONER MULTAS O SANCIONES A LAS INMOBILIARIAS, EN RELACIÓN CON LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS PRIVADOS DE ARRENDAMIENTO URBANO. RADICACIONES: SIGA NO. 1-2025-65170, BTE 7125232025

Respetado señor Diego Alejandro,

La Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat ha recibido, el oficio con radicado No. 2-2025-17576, a través del cual, la Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Alcaldía de Bogotá, remite una solicitud de concepto presentada de su parte, la cual se relaciona con la competencia de la Secretaría Distrital del Hábitat para imponer multas o sanciones a las inmobiliarias, en relación con la suscripción de contratos privados de arrendamiento urbano. Al respecto a continuación se da respuesta a dicha solicitud de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Decreto Distrital 653 de 2025.

Aclaración previa – Emisión de conceptos por la Subsecretaría Jurídica.

Es importante precisar que, conforme con las funciones y competencias asignadas en el literal h) del artículo 28 del Decreto Distrital 653 de 2025, es función de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat *“Emitir los conceptos para absolver las consultas y las peticiones que formulen los particulares, las dependencias de la Secretaría, las entidades del sector y las autoridades en general, sobre la aplicación e interpretación de la normatividad en materia de hábitat”*.

En ese sentido, dichas consultas no resuelven casos específicos de competencia de las áreas o entidades técnicas y en todo caso, los mismos carecen de fuerza vinculante conforme lo indica el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Por tanto, los conceptos emitidos por esta Subsecretaría tienen como finalidad proporcionar elementos de juicio generales a las entidades del sector y las dependencias de la Secretaría Distrital del Hábitat-SDHT, para que éstas, en el marco de sus competencias tomen las decisiones que correspondan en los términos del referido artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, estos conceptos tienen una finalidad estrictamente orientadora y general, mas no dirimen casos particulares ni sustituyen la competencia técnica, financiera o jurídica de las entidades del sector.

1. Fundamento de la solicitud.

Se fundamenta la solicitud en los siguientes argumentos:

“1.- Es de público conocimiento que la Secretaría Distrital del Hábitat ha emitido orientaciones y actuaciones administrativas relacionadas con la actividad de administración inmobiliaria en Bogotá.

2.- En algunos escenarios se ha interpretado que la Secretaría del Hábitat, podría estar **regulando o pretendiendo regular** aspectos del clausulado de contratos privados de administración inmobiliaria o de arrendamiento, en especial lo relacionado con **multas, sanciones o cláusulas penales**.

3.- De acuerdo con el **artículo 8**, numerales **2 y 4**, del *Decreto Distrital 051 de 2004*, la Secretaría tiene competencias de **inspección, vigilancia, control y emisión de directrices**, pero **no aparece en dicho decreto una facultad expresa para regular o imponer contenido contractual obligatorio** en contratos regidos por el derecho civil y comercial.

4.- Existe preocupación acerca de una posible **extralimitación de funciones** que afectaría la autonomía de la voluntad privada, la reserva de ley en materia contractual y la competencia exclusiva del Congreso y del Gobierno Nacional para regular contratos civiles y comerciales.”

Marco Normativo

Constitución Política de Colombia.

Ley 820 de 2003.

Decreto Nacional 51 de 2004

Decreto Distrital 121 de 2008 derogado por el Decreto Distrital 510 de 2025, hoy compilado en el Decreto Distrital 653 de 2025.

Resolución 927 de 2021 expedida por la Secretaría Distrital del Hábitat.

2. Problema Jurídico.

De acuerdo con la consulta efectuada ante esta Subsecretaría y los antecedentes presentados, se solicita a la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat, que emita un concepto jurídico que resuelva los siguientes interrogantes:

a) Si actualmente existe algún acto administrativo, circular, resolución, protocolo, lineamiento o instrucción mediante el cual la Secretaría del Hábitat, regule, defina, limite o imponga multas, sanciones, cláusulas penales o parámetros sancionatorios en los contratos privados de administración inmobiliaria o arrendamiento urbano.

b) En caso afirmativo, solicito copia íntegra de dichos actos administrativos, incluyendo fundamentos jurídicos y motivación.

Si la respuesta anterior es afirmativa, solicito el peticionario lo siguiente:

c) Que la Secretaría Jurídica explique la norma legal expresa que le otorga competencia a la Secretaría del Hábitat para:

- Fijar multas contractuales,
- Regular su cuantía,
- Establecer parámetros obligatorios,
- U ordenar su inclusión en contratos privados.

d) Igualmente, se requiere que la Secretaría Jurídica emita su concepto frente a:

- Si considera que las directrices emitidas por la Secretaría del Hábitat tienen carácter vinculante para particulares, especialmente en materia de clausulado contractual.
- Si la Secretaría del Hábitat, puede crear obligaciones contractuales e imponer sanciones pecuniarias dentro de los contratos privados.
- Si la Secretaría Jurídica tiene prevista la expedición de nueva regulación en esta materia.

3. Consideraciones Jurídicas.

La Ley 820 de 2003 – Ley de Arrendamiento de Vivienda Urbana, en el artículo 28 señala que “Toda persona natural o jurídica, entre cuyas actividades principales esté la de arrendar bienes raíces, destinados a vivienda urbana, de su propiedad o de la de terceros, o labores de intermediación comercial entre arrendadores y arrendatarios, en los municipios de más de quince mil (15.000) habitantes, deberá matricularse ante la autoridad administrativa competente.”

El artículo 29 ibidem establece como requisito para obtener la matrícula: *“b) Presentar el modelo o modelos de los contratos de arrendamientos, y los de administración que utilizarán en desarrollo de su actividad”.*

A su vez, el artículo 32 de la referida ley precisa que *“La inspección, control y vigilancia, estarán a cargo de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las alcaldías municipales de los municipios del país.”*, facultando a la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., para establecer la distribución funcional que considere necesaria entre la subsecretaría de control de vivienda, la secretaría general y las alcaldías locales.

Por su parte, el artículo 33 ibidem, otorga a las entidades territoriales determinadas en el artículo 32, las siguientes funciones:

“a) Contrato de arrendamiento:

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;

b) Función de control, inspección y vigilancia:

1. Investigar, sancionar e imponer las demás medidas correctivas a que haya lugar, a las personas a que se refiere el artículo 28 de la presente ley o a cualquier otra persona que tenga la calidad de arrendador o subarrendador.

2. Aplicar las sanciones administrativas establecidas en la presente ley y demás normas concordantes.

3. *Controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo referente al contrato de administración.*

4. *Vigilar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el anuncio al público y con el ejercicio de actividades sin la obtención de la matrícula cuando a ello hubiere lugar. (...)*

Sobre el articulado previamente citado, es menester indicar, que este ha sido reglamentado por el Decreto Nacional 51 de 2004.

También es pertinente mencionar que, en cuestión de sanciones, la Ley 820 de 2003 desarrolla las mismas en el artículo 34, autorizando a la autoridad competente podrá imponer multas hasta por cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, mediante resolución motivada, por las razones que allí se enumeran, dentro de la que se debe resaltar, “6. Cuando las personas que tengan el carácter de arrendador de inmuebles destinados a vivienda urbana, estén sometidos o no, a la obtención de matrícula de arrendador, incumplan con lo señalado en los casos previstos en los numerales 1 a 3 del artículo anterior.”, es decir, en los siguientes eventos: “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, y 3. Conocer de los casos en que se hayan efectuado depósitos ilegales y conocer de las controversias originadas por la exigibilidad de los mismos.” (resalte y subrayado fuera de texto)

De igual manera, a través de la Resolución SDHT 927 del 29 de diciembre de 2021, se actualizó la regulación de algunos trámites que se adelantan ante la Subsecretaría de Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, dentro del que se resalta la facultad otorgada a esta dependencia mediante el literal d) del artículo 37, de solicitar para el otorgamiento de la matrícula del arrendador, la “copia del modelo del contrato de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda urbana que utilizará en desarrollo de su actividad.”

Ahora bien, el Decreto Distrital 653 de 2025, “Decreto Distrital Único del Sector Hábitat” que compiló el Decreto Distrital 510 de 2025, en los artículos 26 y 27 fija las funciones de la Dirección de Prevención, Arrendamiento y Control de Enajenación y de la Dirección de Investigaciones y Control de Vivienda, así:

Artículo 26°. Dirección de Prevención, Arrendamiento y Control de Enajenación. Tendrá las siguientes funciones:

“(…) e. Remitir a la Dirección de Investigaciones y Control de Vivienda los informes, antecedentes y pruebas recaudadas en desarrollo de su gestión de prevención, cuando haya encontrado indicios de violación a las normas legales en materia de enajenación y arrendamiento de vivienda.

f. Otorgar y llevar el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a las actividades de enajenación de vivienda; así mismo, otorgar la matrícula y llevar un registro sistematizado de las personas dedicadas a la actividad de arrendamiento de vivienda o que ejerzan la intermediación comercial de esta actividad.

g. Cancelar, de oficio o a petición de parte, el registro de las personas dedicadas a la actividad de enajenación de vivienda; así mismo, suspender, cancelar o revocar la matrícula de arrendador o intermediarios de esta actividad en todos los casos anteriores, cuando se establezca que las personas sometidas a inspección, vigilancia y control a las actividades de enajenación y arrendamiento de vivienda han incumplido sus obligaciones o infringido la normatividad aplicable.

h. Controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo relacionado con el contrato de administración, y verificar que los contratos de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda urbana se adecuen a lo dispuesto por la normatividad aplicable en estas materias.” (resalte y subrayado fuera de texto)

Artículo 27°. Dirección de Investigaciones y Control de Vivienda. Tendrá las siguientes funciones:

“a. Adelantar las investigaciones y demás actuaciones administrativas pertinentes, cuando existan indicios de incumplimiento a las normas vigentes por parte de las personas naturales y jurídicas que realicen las actividades de enajenación o arrendamiento de vivienda.

b. Expedir los actos administrativos que sean necesarios para tramitar, sustanciar y resolver las investigaciones y las demás actuaciones administrativas que se adelanten en ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control a las actividades de anuncio, captación de recursos, enajenación y arrendamiento de vivienda. Estas facultades comprenden las de imponer sanciones, impartir órdenes, decretar medidas preventivas, resolver recursos, entre otras.

c. Adelantar las acciones de mediación que se deban desarrollar dentro del trámite de las investigaciones y demás procesos administrativos a su cargo.

d. Tramitar las quejas y reclamos presentados por las personas adquirentes o arrendatarias de vivienda en el Distrito Capital.

e. Tramitar, sustanciar y fallar las investigaciones que se adelanten por las quejas presentadas con relación a los contratos de arrendamiento e intermediación de inmuebles urbanos destinados a vivienda, en los términos que establezca la ley. (resalte y subrayado fuera de texto)

Se debe aclarar, que previo a la expedición del Decreto Distrital 510 de 2025 hoy compilado en el Decreto Distrital 653 de 2025, la estructura organizacional de la Secretaría Distrital del Hábitat se encontraba regulada por el Decreto Distrital 121 de 2008, el cual en sus artículos 21 y 22, fijó las obligaciones tanto de las denominadas en vigencia de dicha norma Subdirección de Prevención y Seguimiento y Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda, las cuales ostentaban funciones similares a las referidas y resaltadas previamente.

Una vez expuesto el marco normativo que regula la temática objeto de consulta, se procede a dar respuesta a los interrogantes e inquietudes plasmados por el peticionario de la siguiente manera:

Interrogante 1: “a) Si actualmente existe algún acto administrativo, circular, resolución, protocolo, lineamiento o instrucción mediante el cual la Secretaría del Hábitat, regule, defina, limite o imponga multas, sanciones, cláusulas penales o parámetros sancionatorios en los contratos privados de administración inmobiliaria o arrendamiento urbano.”

De acuerdo a la normativa previamente expuesta, las facultades de las que goza la Secretaría Distrital del Hábitat para imponer multas y/o sanciones en relación con sus funciones de vigilancia, inspección y control de vivienda, en especial frente a los contratos de arrendamiento de vivienda urbana, se encuentran contenidas en el artículo 34 de la Ley 820 de 2003, así como en el numeral b del artículo 26 del Decreto Distrital 653 de 2025 y antes, en el numeral b del artículo 22 del Decreto Distrital 121 de 2008 (hoy derogado).

Interrogante 2: “b) En caso afirmativo, solicito copia íntegra de dichos actos administrativos, incluyendo fundamentos jurídicos y motivación.”

Tanto la Ley 820 de 2003, como los Decretos Distritales 653 de 2025, 510 de 2025 y 121 de 2008 se encuentran en internet desde donde se pueden descargar, o desde los siguientes links: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8738>, <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=191331> y <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29824>. En estos se encuentra tanto la parte considerativa, que obedece a la motivación, así como la parte resolutive, que contiene los fundamentos jurídicos.

Interrogante 3: “Si la respuesta anterior es afirmativa, solicito el peticionario lo siguiente:

c) Que la Secretaría Jurídica explique la norma legal expresa que le otorga competencia a la Secretaría del Hábitat para:

- Fijar multas contractuales,
- Regular su cuantía,
- Establecer parámetros obligatorios,
- U ordenar su inclusión en contratos privados.”

De conformidad con la normatividad antes señalada, la Secretaría Distrital del Hábitat no ostenta facultades para fijar multas contractuales, toda vez que estas derivan de la voluntad de las partes, a manera de cláusula penal, como consecuencia del posible incumplimiento del contrato.

En lo que atañe a la Secretaría Distrital del Hábitat, a través de la Dirección de Investigaciones y Control de Vivienda, puede *“Expedir los actos administrativos que sean necesarios para tramitar, sustanciar y resolver las investigaciones y las demás actuaciones administrativas que se adelanten en ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control a las actividades de anuncio, captación de recursos, enajenación y arrendamiento de vivienda.”* Estas facultades comprenden las de imponer sanciones, impartir órdenes, decretar medidas preventivas y resolver recursos, entre otras.

Es decir, que las multas o sanciones que puede imponer tan solo derivan de investigaciones administrativas que para casos como el que nos ocupa, adelante en contra de quienes desarrollen actividades de enajenación y arrendamiento de vivienda, por el incumplimiento de sus obligaciones, dentro del marco legal regulatorio ya expuesto.

La cuantía de dichas multas o sanciones se encuentra establecida en el artículo 34 de la Ley 820 de 2003, la cual puede ser hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes y se debe imponer mediante resolución motivada.

En relación con la facultad por parte de la Secretaría Distrital del Hábitat de establecer parámetros obligatorios, u ordenar su inclusión en contratos privados, se reitera al petitionario la necesidad de remitirnos al artículo 26 del Decreto Distrital 653 de 2025, el cual establece como funciones de la Dirección de Prevención, Arrendamiento y Control de Enajenación las siguientes:

“(...) e. Remitir a la Dirección de Investigaciones y Control de Vivienda los informes, antecedentes y pruebas recaudadas en desarrollo de su gestión de prevención, cuando haya encontrado indicios de violación a las normas legales en materia de enajenación y arrendamiento de vivienda.

f. Otorgar y llevar el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a las actividades de enajenación de vivienda; así mismo, otorgar la matrícula y llevar un registro sistematizado de las personas dedicadas a la actividad de arrendamiento de vivienda o que ejerzan la intermediación comercial de esta actividad.

g. Cancelar, de oficio o a petición de parte, el registro de las personas dedicadas a la actividad de enajenación de vivienda; así mismo, suspender, cancelar o revocar la matrícula de arrendador o intermediarios de esta actividad en todos los casos anteriores, cuando se establezca que las personas sometidas a inspección, vigilancia y control a las actividades de enajenación y arrendamiento de vivienda han incumplido sus obligaciones o infringido la normatividad aplicable.

h. Controlar el ejercicio de la actividad inmobiliaria de vivienda urbana, especialmente en lo relacionado con el contrato de administración, y verificar que los contratos de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda urbana se adecuen a lo dispuesto por la normatividad aplicable en estas materias.” (resalte y subrayado fuera de texto)

Lo anterior significa, que en tanto a dicha dependencia le corresponde verificar que los contratos de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda urbana se adecuen a lo dispuesto por la normatividad aplicable en estas materias, estando en la obligación de remitir a la Dirección de Investigaciones y Control de Vivienda los informes, antecedentes y pruebas recaudadas en desarrollo de su gestión de prevención, cuando haya encontrado indicios de violación a las normas legales en materia de enajenación y arrendamiento de vivienda, e incluso, suspender, cancelar o revocar la matrícula de arrendador o intermediarios de esta actividad, cuando se establezca que las personas sometidas a inspección, vigilancia y control a las actividades arrendamiento de vivienda hayan incumplido sus obligaciones o infringido la normatividad aplicable, bien puede impartir instrucciones a los sujetos dedicados a la actividad de arrendamiento de vivienda, para que acaten y den cabal cumplimiento a la normatividad que rige la materia, toda vez que al tratarse de una ley y de decretos distritales, son de obligatorio cumplimiento en tanto conserven su vigencia.

De igual manera, en atención al marco regulatorio de la actividad de arrendamiento de vivienda, puede la Secretaría Distrital del Hábitat a través de las respectivas dependencias, impartir instrucciones a las personas dedicadas a esta actividad, para que suscriban los contratos de arrendamiento, atendiendo los parámetros legales establecidos para tal fin.

Interrogante 4: “d) Igualmente, se requiere que la Secretaría Jurídica emita su concepto frente a:

- Si considera que las directrices emitidas por la Secretaría del Hábitat tienen carácter vinculante para particulares, especialmente en materia de clausulado contractual.
- Si la Secretaría del Hábitat, puede crear obligaciones contractuales e imponer sanciones pecuniarias dentro de los contratos privados.
- Si la Secretaría Jurídica tiene prevista la expedición de nueva regulación en esta materia.”

Sobre los dos primeros puntos que cobijan este interrogante, los mismos ya se encuentra resueltos en la respuesta dada al interrogante 3, aclarando que la Secretaría Distrital del Hábitat no puede crear obligaciones contractuales, sino que de la misma manera como ya

se ha explicado, lo que si puede hacer es impartir instrucciones, en aras de que los contratos de arrendamiento se ajusten al marco legal regulatorio de estos y además, realizar la vigilancia, control y seguimiento para que los mismos se ejecuten adecuadamente. De igual manera se reitera que tampoco puede imponer sanciones pecuniarias dentro de los contratos de arrendamiento, toda vez que esto es facultativo de las partes, más sin embargo, ante la vulneración de las normas que regulan los contratos de arrendamiento, puede adelantar investigaciones administrativas e imponer las multas y sanciones a que se refiere el artículo 34 de la Ley 810 de 2003.

Finalmente es de advertir, que a la fecha no se tiene prevista la expedición de nueva regulación en esta materia.

En los anteriores términos queda absuelta su consulta.

Cordialmente,

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA

Copia:

SECRETARIA JURIDICA DISTRITAL - ANDRES FELIPE PUENTES DIAZ -

contactenos@secretariajuridica.gov.co,correspondencia@secretariajuridica.gov.co,apuentesd@secretariajuridica.gov.co

Anexos Electrónicos: 0

Elaboró: OLGA ALEJANDRA ARAQUE SOLANO

Revisó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA -

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ