



PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_

***“Por medio de la cual se regula el funcionamiento de los Consultorios Jurídicos de las Instituciones de Educación Superior”***

**“EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

**DECRETA”:**

**ARTICULO 1. Objeto.** El objeto de esta Ley es establecer el marco normativo por medio del cual se regula la práctica del Consultorio Jurídico de las Instituciones de Educación Superior.

**ARTICULO 2. Definición.** El Consultorio Jurídico es un escenario de aprendizaje práctico de las Instituciones de Educación Superior, autorizado en los términos de esta ley, en el cual los estudiantes de los programas de Derecho, bajo la supervisión, la guía y la coordinación del personal docente y administrativo que apoya el ejercicio académico, adquieren conocimientos y desarrollan competencias, habilidades y valores éticos para el ejercicio de la profesión de abogado, prestando el servicio obligatorio y gratuito de asistencia jurídica a la población establecida en la presente ley.

**ARTICULO 3. Principios.** El Consultorio Jurídico estará orientado bajo los siguientes principios generales:

- 1. Educación Jurídica Práctica.** El Consultorio Jurídico garantiza procesos de aprendizaje a partir del acercamiento de los estudiantes a las personas en condición de vulnerabilidad, la sociedad, las necesidades jurídicas que enfrentan y los contextos en que se desarrollan, al igual que fomenta el desarrollo de estrategias y de acciones de defensa de sus derechos dentro de estándares de innovación, calidad y actualidad, colaborando con la administración de justicia y asegurando el cumplimiento del derecho de acceso a la justicia.
- 2. Autonomía Universitaria.** Sin perjuicio de las disposiciones establecidas en el contenido de esta Ley, se reconoce la autonomía de las instituciones de educación



superior, las cuales cuentan con las competencias para regular todos los aspectos relativos al funcionamiento, administración y reglamento de los consultorios jurídicos, así como la correspondencia entre estos aspectos y el contenido de sus Proyectos Educativos Institucionales y Proyectos Educativos de Programa.

3. **Formación Integral.** El Consultorio Jurídico constituye un escenario idóneo para la formación académica, profesional, técnica, humana, social y ética del abogado, permitiendo a los estudiantes de Derecho adquirir, mediante experiencias propias del ejercicio de la profesión, los saberes y habilidades necesarios y esperados para el ejercicio de la abogacía.
4. **Interés general.** El Consultorio Jurídico busca la defensa del interés general, su armonización con los intereses particulares y con los **finés** del Estado Social de Derecho, **propendiendo** por la justicia y la equidad en la sociedad.
5. **Función social.** El Consultorio Jurídico orienta su acción a la defensa de derechos de sujetos de especial protección constitucional y personas naturales que carezcan de medios económicos para contratar los servicios de un profesional en Derecho, o en general personas o grupos que, por sus circunstancias especiales, se encuentren en situación de vulnerabilidad o indefensión.
6. **Progresividad.** Las prácticas jurídicas formativas que se desarrollan en el Consultorio Jurídico se articulan de manera progresiva con el currículo diseñado y acogido por la Institución de Educación Superior y el programa de acuerdo con su naturaleza, modalidad y metodología..
7. **Gratuidad.** El Consultorio Jurídico presta servicios jurídicos gratuitos en favor de las personas beneficiarias que se define en esta Ley, exceptuando los gastos necesarios para el impulso procesal y las costas judiciales en los trámites que aplique, los cuales son asumidos por el usuario.
8. **Inclusión.** El Consultorio Jurídico garantiza los ajustes razonables necesarios para asegurar que los estudiantes, docentes y las personas beneficiarias de sus servicios puedan tener acceso y participar activamente en ellos, en igualdad de condiciones. Así mismo, fomenta en los estudiantes una perspectiva de igualdad, respeto por la diversidad e inclusión.
9. **Accesibilidad.** El Consultorio Jurídico asegura a todos los estudiantes, docentes y usuarios el acceso en igualdad de condiciones al entorno físico, la información y las comunicaciones relacionadas con la prestación de sus servicios, y establece parámetros que les permitan acceder a servicios no presenciales.
10. **Confidencialidad.** Los miembros del Consultorio Jurídico no podrán revelar o utilizar la información suministrada por quienes solicitan la prestación de sus servicios, a menos que hayan recibido del solicitante autorización escrita para ello, o que tengan necesidad de hacer revelaciones para evitar la comisión de un delito.

PARÁGRAFO: El alcance dado a las acciones de defensa de los sujetos de especial protección, se entenderá dentro de los criterios determinados por la Ley como de competencia para los Consultorios Jurídicos. Se determinan por



personas en situación de vulnerabilidad o indefensión quienes se encuentren bajo los siguientes supuestos: (i) cuando la persona está en ausencia de medios de defensa judiciales eficaces e idóneos, que permitan conjurar la vulneración ius fundamental por parte de un particular o el Estado; (ii) personas que se hallan en situación de marginación social y económica, (iii) Adultos mayores, (iv) Personas con discapacidad (v) niños, niñas y adolescentes.

**ARTICULO 4. Objetivos.** El Consultorio Jurídico garantiza los siguientes objetivos:

1. **Formación Práctica.** Fortalecer el proceso educativo interdisciplinar de los estudiantes de los programas de Derecho mediante la articulación de la teoría y la práctica a partir de casos reales con un enfoque humanístico y ético.
2. **Acceso a la justicia.** Contribuir a que las personas beneficiarias de sus servicios accedan a la asesoría jurídica, la conciliación extrajudicial en derecho, la representación judicial y extrajudicial, la pedagogía en derechos y el ejercicio del litigio estratégico.
3. **Proyección social.** Generar conciencia acerca de la responsabilidad y función social que comporta el ejercicio de la abogacía, en cuyo desarrollo se debe actuar como agente activo en la reducción de la desigualdad y el alcance de la equidad social.
4. **Innovación jurídica.** Propiciar, a través de la Institución de Educación Superior, el conocimiento científico, reflexivo e innovador del Derecho, atendiendo a las realidades contemporáneas de interés para el campo jurídico y que tengan impacto sobre el contexto socioeconómico de las comunidades donde ostenta influencia la facultad de derecho.
5. **Resolución de conflictos:** Impulsar los diferentes mecanismos de solución de conflictos, como herramientas encaminadas a la autocomposición de las controversias que se suscitan en el marco de la convivencia social.

**ARTICULO 5. Creación y funcionamiento de consultorios jurídicos.** Las Instituciones de Educación Superior con Programa de Pregrado en Derecho tendrán un Consultorio Jurídico que para su funcionamiento requerirá aprobación del Ministerio de Justicia y del Derecho, en los términos que establezca la reglamentación correspondiente.

De manera permanente, los Consultorios Jurídicos deberán garantizar las condiciones de funcionamiento conforme a las disposiciones que establezca el Gobierno Nacional.

**Parágrafo Transitorio.** El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. Hasta tanto no se expida el



reglamento respectivo, el trámite de aprobación de funcionamiento de los Consultorios Jurídicos se adelantará ante el Consejo Superior de la Judicatura.

**ARTICULO 6. Servicios de los Consultorios Jurídicos.** Los Consultorios Jurídicos prestarán de manera obligatoria, servicios de asesoría jurídica, conciliación extrajudicial en derecho, representación judicial y extrajudicial, el adelantamiento de actuaciones administrativas e interposición de recursos en sede administrativa, pedagogía en derechos y el ejercicio del litigio estratégico.

Estos servicios se prestarán por conducto de los estudiantes de Derecho, bajo la guía, supervisión y control del Consultorio Jurídico, a partir del sexto semestre y hasta finalizar el plan de estudios.

El Consultorio Jurídico, como componente de la formación práctica del estudiante de derecho y que hará parte integral del currículo, en ningún caso será susceptible de omisión o sustitución.

**Parágrafo 1º.** Para los efectos de esta ley, se entiende por litigio estratégico las acciones encaminadas a lograr un efecto significativo en las políticas públicas, la legislación y la sociedad civil, a través de la garantía de los derechos.

**Parágrafo 2º.** Los estudiantes que ostenten la calidad de servidores públicos, en ningún caso se encuentran exentos de adelantar el proceso de aprendizaje práctico que ofrece el Consultorio Jurídico. Podrán ejercer la representación judicial siempre y cuando ello no interfiera con el cumplimiento de sus obligaciones laborales ni represente actuar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios. Con todo, la institución de educación superior podrá disponer que tales estudiantes desarrollen su práctica en el Consultorio Jurídico prescindiendo de la representación judicial y a través de los demás servicios prestados por este.

**Parágrafo 3º.** Para la prestación del servicio de conciliación extrajudicial en derecho, los Consultorios Jurídicos están obligados a organizar su propio Centro de Conciliación, conforme a los parámetros de creación, funcionamiento y supervisión que regulan la materia.

**Artículo 7. Prestación del Servicio.** Los servicios de asesoría jurídica y pedagogía en derecho propios del Consultorio Jurídico podrán desarrollarse en entidades públicas o privadas, firmas de abogados, despachos judiciales, Notarías, y organizaciones internacionales, previa suscripción de convenios y bajo la verificación permanente por parte de la institución de educación superior, de la connotación jurídica de las actividades realizadas.

**ARTICULO 8. Beneficiarios de los Servicios.** Los Consultorios Jurídicos prestarán servicios de asesoría jurídica y litigio estratégico a sujetos de especial protección constitucional, a personas naturales que carezcan de medios económicos para contratar los servicios de un profesional en Derecho, y en general a personas o grupos que, por sus

circunstancias especiales, se encuentren en situación de vulnerabilidad o indefensión, cuando se trate de asuntos íntimamente ligados con su condición.

Los demás servicios a cargo del Consultorio Jurídico sólo se prestarán a personas naturales que carezcan de medios económicos para contratar los servicios de un profesional en Derecho, previa evaluación de la situación socioeconómica particular de los usuarios que los solicitan, conforme a los criterios establecidos por la Institución de Educación Superior en el marco de su autonomía.

En caso de encontrar improcedente la atención a un usuario, el consultorio jurídico le deberá informar acerca de dicha determinación.

**Parágrafo.** En ningún caso el valor de la pretensión podrá ser tenido en cuenta como factor de evaluación de la situación socioeconómica del usuario.

**ARTICULO 9. Competencia general para la representación de terceros.** Para el ejercicio de la representación de terceros determinados como personas beneficiarias del servicio en los términos de esta ley, los estudiantes, bajo la supervisión, la guía y el control del Consultorio Jurídico, podrán actuar en los casos establecidos en este artículo, siempre y cuando la cuantía no supere los 50 smlmv, salvo la competencia aquí establecida en materia laboral y de tránsito. Con todo, el Consultorio Jurídico, a través de reglamento interno, podrá establecer una cuantía menor para definir esta competencia, siempre y cuando la misma no sea inferior a 40 smlmv.

1. Como representantes de la parte civil en los procedimientos regidos por la Ley 600 de 2000, o representantes de víctimas en los procesos tramitados bajo la Ley 906 de 2004, o la norma que haga sus veces, según el caso, en los procesos penales de competencia de la jurisdicción ordinaria.
2. En materia penal:
  - a. De oficio, en los procedimientos regidos por la Ley 600 de 2000, o como defensores en los procesos tramitados bajo la Ley 906 de 2004, o la norma que haga sus veces, según el caso;
  - b. En los asuntos querellables o contravencionales, así como en los procedimientos penales de los que conocen los juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple o los juzgados municipales cuando actúen como jueces de conocimiento o como jueces de control de garantías, incluso si son juzgados promiscuos, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 941 de 2005.
  - c. Como abogados de confianza del acusador privado en los términos de la ley 1826 de 2017.
3. En los procedimientos laborales, siempre y cuando la cuantía no supere los 20 smlmv.
4. En los procedimientos civiles de que conocen los jueces municipales en única y primera instancia.



5. En los procedimientos de jurisdicción voluntaria.
6. En los procedimientos de conocimiento de los jueces de familia en única instancia, y en los trámites administrativos que adelantan las Comisarías de Familia, Defensorías de Familia e inspecciones de policía, salvo los asuntos que versen sobre medidas de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, y procesos de adopción.
7. En las acciones constitucionales de tutela, cumplimiento y populares.
8. En los arbitrajes sociales, conforme a lo establecido en el artículo 117 de la Ley 1563 de 2012 o la norma que haga sus veces.
9. En los siguientes asuntos jurisdiccionales, adelantados ante autoridades administrativas, siempre y cuando se puedan llevar a cabo en la zona de influencia que determine el Programa de Derecho respectivo:
  - a) Ante la Superintendencia de Industria y Comercio: Las acciones de protección al consumidor.
  - b) Ante la Superintendencia Financiera: La acción de Protección al Consumidor Financiero.
  - c) Ante la Superintendencia de Salud: Las acciones sobre negación de cobertura, reembolso económico de gastos médicos, y reconocimiento y pago de incapacidades y licencias.
10. De oficio, en los procedimientos disciplinarios de competencia de las personerías municipales y la Procuraduría General de la Nación, cuando sea imposible la notificación. De lo anterior se exceptúan los procesos contra funcionarios de elección popular, dirección, confianza y manejo.
11. De oficio, en los procedimientos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías Municipales, Distritales, Departamentales y General de la República, cuando sea imposible la notificación. De lo anterior se exceptúan los procesos contra funcionarios de elección popular, dirección, confianza y manejo.
12. En los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio que adelanten las autoridades administrativas, los organismos de control y las entidades constitucionales autónomas.
13. En los asuntos policivos adelantados bajo el trámite verbal abreviado ante los inspectores de policía, así como en los procesos relativos al control y recuperación del espacio público adelantados ante los entes territoriales.
14. En la elaboración de derechos de petición, así como el adelantamiento de actuaciones administrativas e interposición de recursos en sede administrativa, tanto en entidades públicas como privadas que ejercen funciones públicas y en lo relacionado con estas.
15. En trámites de beneficios administrativos, subrogados penales y sustitutivos de la prisión y solicitudes de libertad, en los términos de la Ley 1760 de 2015 o la que la sustituya.



16. En los procedimientos contravencionales de tránsito, para asuntos cuya sanción no fuere superior a multa de veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes.

**Parágrafo 1º.** Para poder actuar ante las autoridades, los estudiantes inscritos en Consultorio Jurídico requieren autorización expresa otorgada para cada caso por el director del consultorio, la cual se anexará al expediente respectivo, y el correspondiente poder. Las autoridades no podrán exigir a los estudiantes certificaciones o documentación diversa a la establecida en este artículo.

En ningún caso se exigirá para la representación de terceros, la presencia o el acompañamiento de personal del Consultorio Jurídico a las audiencias.

**Parágrafo 2º.** Conforme a los principios de progresividad y autonomía universitaria, los estudiantes a partir del sexto semestre de formación, prestarán los servicios propios del Consultorio Jurídico, exceptuando la representación de terceros, la que sólo se podrá ejercer a partir del octavo semestre del Programa de Formación en Derecho.

La representación de terceros deberá realizarse durante no menos de dos (2) semestres, sin perjuicio del ejercicio simultáneo de otras acciones propias de los demás servicios a cargo del Consultorio Jurídico.

**Parágrafo 3º.** Los estudiantes podrán ejercer la representación en las audiencias de conciliación extrajudicial y judicial en los casos en que la norma permite la no actuación personal de las partes, cuando se deban llevar a cabo dentro de los asuntos establecidos en este artículo. Para armonizar esta facultad con el acceso efectivo a la justicia, los consultorios jurídicos deberán garantizar a los usuarios la continuidad en la prestación de los servicios de representación judicial, en aquellos casos en los que el trámite conciliatorio constituya requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción y que el consultorio sea competente para adelantar el proceso judicial.

**Parágrafo 4º.** Para facilitar el acceso a la justicia conforme a los objetivos establecidos en esta Ley, los consultorios jurídicos podrán suscribir convenios para que en sus instalaciones se ubiquen despachos de operadores de justicia, siempre y cuando se garanticen las condiciones mínimas de infraestructura y equipamiento que se requieren para el funcionamiento de sus Despachos.

**ARTICULO 10. Continuidad en la prestación del servicio y la representación de los usuarios.** Los estudiantes inscritos en Consultorio Jurídico atenderán de manera ininterrumpida los procesos que se encuentren bajo su responsabilidad, la cual cesará en el momento en el que se realice la entrega formal de los mismos a los estudiantes que los sustituirán, sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas, de conformidad a lo que determine la Dirección del Consultorio Jurídico, quien definirá la fecha en que se hará la respectiva entrega.

Durante los recesos y vacaciones académicas dispuestos por la Institución de Educación Superior, los estudiantes continuarán ejecutando todas las gestiones y los actos tendientes al buen desarrollo de los procesos.



**ARTICULO 11. Amparo de pobreza.** Para efectos de la valoración de las condiciones de la parte solicitante, dentro de la decisión acerca del reconocimiento de amparo de pobreza, se presume que quien actúa a través de estudiantes de consultorio jurídico se encuentra en incapacidad de sufragar los gastos del trámite correspondiente, sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y las de las personas a quienes por Ley debe alimentos.

**ARTICULO 12. Apoyos Tecnológicos.** Las Instituciones de Educación Superior implementarán herramientas tecnológicas que complementen el aprendizaje, faciliten y apoyen la interacción virtual en el proceso de formación y en la labor misional del consultorio jurídico, y den lugar a la comunicación entre el consultorio jurídico y sus usuarios.

**ARTICULO 13. Retroalimentación de los usuarios.** Los consultorios jurídicos deberán establecer los mecanismos e instancias que se consideren pertinentes para el asesoramiento, conocimiento y atención de inquietudes, quejas o reclamos por parte de sus usuarios y de información al público.

**ARTÍCULO 14. Sistema de información sobre la gestión de los consultorios jurídicos.** El Ministerio de Justicia y del Derecho diseñará e implementará un sistema de información con fines de estricto rigor académico y organizativo, para apoyar la elaboración de políticas públicas y en aras de armonizar la oferta de servicios prestados por los Consultorios Jurídicos con la garantía de acceso efectivo a la justicia.

Los Consultorios Jurídicos deberán reportar a este sistema los datos que permitan la consolidación de información cuantitativa y cualitativa que determine el Gobierno Nacional sobre la gestión por ellos adelantada, teniendo en cuenta aspectos como el número de estudiantes vinculados a cada modalidad de servicio ofrecido, el tipo de causas atendidas y la población beneficiaria.

Dicho sistema de información también deberá garantizar un espacio de consolidación y divulgación de buenas prácticas.

**ARTICULO 15. Transición normativa.** Dentro del término de seis (6) meses a partir de la expedición de esta Ley, el Gobierno Nacional preparará los ajustes necesarios al contenido del Decreto 1069 de 2015, en particular a sus artículos 2.2.7.2.1, 2.2.7.2.2 y 2.2.7.2.3, y a toda la normativa adicional que resulte pertinente, para armonizar sus contenidos con las disposiciones aquí establecidas.

Asimismo, las universidades con facultades de Derecho efectuarán dentro de los dos (2) años a partir de la expedición de esta Ley, los ajustes curriculares, tecnológicos, de personal y de infraestructura a que haya lugar, para armonizar la estructura y operación de sus consultorios jurídicos con el contenido de esta Ley, sin que ello implique el desconocimiento de las autorizaciones para su funcionamiento que fueren expedidas con anterioridad a la expedición de esta Ley.



**ARTICULO 16. Vigencia.** La presente Ley entra en vigencia a partir de su publicación.

**ARTICULO 17. Derogatorias:** Deróguense, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la Ley 583 de 2000; la expresión “*así como la aprobación para la constitución de consultorios jurídicos prevista en el artículo 30 de dicho Decreto*” contenida en el numeral 5 del artículo 627 del Código General del Proceso, y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Margarita Cabello Blanco  
**Ministra de Justicia y del derecho**

Gabriel Vallejo Chuffi  
**Representante a la Cámara**



## PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2019

**“Por medio de la cual se regula el funcionamiento de los consultorios jurídicos de las universidades”.**

### I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1.- GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY

El Ministerio de Justicia y del Derecho presenta esta iniciativa legislativa a consideración del H. Congreso de la República en respuesta a las demandas ciudadanas y a las fundadas inquietudes expresadas por la comunidad académica en relación con la función social y competencias de los Consultorios Jurídicos de las Universidades del país.

En el año 2015 el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, llevó a cabo dos (2) investigaciones socio jurídicas con el acompañamiento de la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho –Acofade-, y cinco (5) foros regionales sobre socialización de las inquietudes y propuestas para el fortalecimiento de la formación de abogados, en las ciudades de Montería, Yopal, Cúcuta, Popayán y Bogotá. Se pudo constatar la preocupación por el divorcio entre la cátedra y la práctica jurídica, la indebida catalogación de los Consultorios Jurídicos como "abogados de pobres" y las restringidas competencias que afectan su impacto en la sociedad, entre otros aspectos.

De la misma forma, ejercicios académicos relativamente recientes evidencian que deben fortalecerse los procesos de formación de abogados y el desarrollo de competencias que superen las áreas conceptuales y de conocimiento académico<sup>1</sup>. Ello se constituye en una

---

<sup>1</sup> En el **ÁMBITO INTERNO** se destacan las siguientes investigaciones:

- Mejía Ossman, Jaime. Intervención de los estudiantes de los consultorios jurídicos como defensores de oficio en los procesos disciplinarios. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, 2010  
<http://unimilitar-dspace.metabiblioteca.org/handle/10654/4061>;
- Villamizar, L. Á. P., & Restrepo, J. A. D. (2015). La extensión de la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado: nueva competencia de los consultorios jurídicos en materia contencioso administrativa. Revista Ratio Juris Vol, 10(20), 267-282.  
<https://www.unaula.edu.co/sites/default/files/11%20-%20LA%20EXTENSI%C3%93N%20DE%20LA%20JURISPRUDENCIA%20UNIFICADA.pdf>
- Posada, H. V. de las competencias de los consultorios jurídicos1. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS – UPB Vol. 45 / No. 123 / PP. 513 - 546 julio - diciembre 2015 / Medellín, Colombia.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5556710.pdf>
- Bonilla Maldonado, D., Recalde, G., & Blanco, T. L. (2017). Justicia de pobres: Una genealogía de los consultorios jurídicos en Colombia. Barranquilla, Universidad del Norte, 2017, Revista de Derecho, (47).  
<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/8686/9758>
- Ministerio de Justicia y del derecho-ACOFADE. Diagnóstico y Lineamientos Técnicos de la Práctica Jurídica en Programas de Derecho de las Universidades del País. (2013)

En el **DERECHO COMPARADO** pueden consultarse las siguientes estudios:

- Chemerinsky, E. (2008). Rethinking Legal Education. Harv. CR-CLL Rev., 43, 595.  
<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hcrcl43&div=26&id=&page>
- Chemerinsky, E. (2009). Why Not Clinical Education. Clinical L. Rev., 16, 35.  
<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/clinic16&div=9&id=&page>
- Juergens, A. (2003). Rosalie Wahl's Vision for Legal Education: Clinics at the Heart.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1558017](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1558017)
- Pazmiño Granizo, E., & del Ecuador, D. P. (2015). La Formación del profesional del Derecho. Experiencias y aportes desde los consultorios jurídicos gratuitos.



sólida razón para que el Estado asegure que quienes ejercen la profesión en el litigio, así como aquellos abogados particulares investidos de funciones jurisdiccionales, o quienes desempeñan la función de auxiliares de la justicia; no cuenten únicamente con un claro entendimiento del Derecho y de los postulados que lo rigen. Se debe procurar que estos profesionales también estén en condición de desplegar una serie de aptitudes, técnicas, estrategias y habilidades prácticas que constituyan una idónea capacitación desde la formación universitaria para comprender adecuadamente el funcionamiento de la administración de justicia, así como para estar en capacidad de ejercer una apropiada defensa técnica de intereses superiores para la ciudadanía en consonancia con las disposiciones constitucionales que los consagran.

De otra parte, pese a que no se registran estudios concretos por parte del Consejo Superior de la Judicatura en relación con el funcionamiento de los Consultorios Jurídicos de las Universidades, la Encuesta Nacional de Acceso a la Justicia y Necesidades Jurídicas Insatisfechas realizada en 2013 arrojó que el 8% de la población general que tuvo un conflicto contó con la asesoría de un abogado<sup>2</sup>. Dicha proporción es de cerca de 3% para la población en extrema pobreza, y de 4% para la población en discapacidad. Si estos indicadores sirven de guía, los datos logran evidenciar una diferencia importante en la capacidad de la asistencia legal para resolver conflictos entre la población general y aquella que está en situación de pobreza. Dicha diferencia no se da sólo por la menor proporción de personas que cuenta con la asesoría de un abogado, sino también porque, al parecer, dichos servicios son menos satisfactorios para este último grupo poblacional, teniendo en cuenta que la gestión de los abogados ayudó a la solución de los conflictos en el 87% de los casos de la población general, mientras que lo mismo sucedió sólo en el 66% de los casos de la población en condición de pobreza extrema.

Así, se hace necesario que los ajustes propuestos apunten también a la especial protección de los grupos en situación de vulnerabilidad, reafirmando así la función social inherente al ejercicio de la abogacía y el compromiso del Estado colombiano con la satisfacción del derecho a la igualdad, no solo en su acepción formal (tratamiento igualitario de los individuos frente a la ley), sino también desde el punto de vista material (p.ej. mediante la adopción de medidas en favor de grupos discriminados y marginados).

En términos generales, el proyecto se concibe como una estrategia para fortalecer el Sistema de Justicia, particularmente en consonancia con la perspectiva de articulación de la oferta de justicia a nivel territorial que concibe el Gobierno Nacional conforme a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, dentro del planteamiento del Pacto por la

---

<http://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/1207>

- RAMIREZ VARGAS, Nancy Jacqueline. Propuesta de la ley reformativa al código orgánico de la función judicial en la que se incluya una normativa que regule la atención a los usuarios de los consultorios jurídicos gratuitos. Quito, Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2015. Tesis de Licenciatura.

<http://186.3.45.37/bitstream/123456789/1285/1/TUPAB023-2015.pdf>

- Acuña, R. (2014). Consultorio jurídicos gratuitos: un análisis desde el Trabajo Social. En IX Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional: "Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea (Argentina, La Plata, octubre 2014).,

[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43182/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43182/Documento_completo.pdf?sequence=1)

- Hernández Ríos, L. M. (2015). Los consultorios jurídicos gratuitos en Lima como alternativa a la política pública nacional de promoción del acceso a la justicia. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (tesis).

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6209>

<sup>2</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho-Cámara de Comercio de Bogotá, 2013.



legalidad, siendo este el segundo objetivo que se ha planteado sobre dicha materia<sup>3</sup>. Esto, a través del mejoramiento de la calidad de la formación jurídica. Así, apunta en dos direcciones:

- i) De un lado, pretende robustecer la formación de los abogados en la etapa de aprendizaje práctico, a través de la ampliación de los servicios ofertados por los Consultorios Jurídicos de la Universidades, que comprenden asesoría, representación judicial y conciliación extrajudicial en Derecho, e incorporan la pedagogía y el litigio estratégico.
- ii) De otro lado, busca mejorar los estándares de acceso a la administración de justicia de la población vulnerable -no solo en condición de pobreza-, a fin de que puedan contar con la asistencia y representación de personas con la formación jurídica necesaria para atender sus requerimientos más urgentes.

De esta manera, el proyecto engrosa los asuntos de competencia de los consultorios jurídicos ante la jurisdicción, extendiéndolos también a algunos de conocimiento de las autoridades administrativas.

Igualmente, define los principios y objetivos que deben orientar la acción de los Consultorios Jurídicos, amplía la población receptora de servicios y dispone la incorporación de las nuevas tecnologías a la gestión de estas instancias.

En definitiva, el presente proyecto de ley apunta al fortalecimiento de los Consultorios Jurídicos como escenario de aprendizaje práctico de las Universidades, en el cual los estudiantes, bajo la supervisión, la guía y la coordinación del personal docente y administrativo que apoya el ejercicio académico, adquieren conocimientos y desarrollan competencias, habilidades y valores éticos para el ejercicio de la profesión de abogado, brindando un servicio obligatorio y gratuito de asistencia jurídica a la población más vulnerable del país.

En concepto del Ministerio del Justicia y del Derecho, esta iniciativa también tiene un impacto positivo indirecto, en el sentido de propiciar el mejoramiento de las condiciones de confianza en los abogados por parte de los ciudadanos, como consecuencia de su inmersión en el aspecto práctico de la profesión, la conexión de los estudiantes de derecho con su contexto socioeconómico y el desarrollo de la función social del abogado desde la etapa de formación universitaria.

## **2.- MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL**

Para el diseño del proyecto de ley que se somete a consideración del H. Congreso de la República se ha tomado en cuenta la relevancia práctica e importancia funcional de los

---

<sup>3</sup> De conformidad con este objetivo, “se hace necesario construir modelos diferenciados de oferta de justicia, a partir de las condiciones socioeconómicas, culturales, geográficas, de movilidad y de conectividad propias de cada región. Estos deberán construirse desde una perspectiva étnica, de género, rural y con enfoque diferencial hacia las personas con discapacidad, coherentes con las necesidades y demandas locales de justicia, que sean útiles para la gestión de conflictos diversos, incluyendo los rurales, los comerciales y los relativos a las víctimas, entre otros”. Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá: DNP, 2018, p. 90. Disponible para consulta en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>



consultorios jurídicos, al igual que el respeto de los estándares constitucionales como la garantía de la autonomía universitaria, la defensa técnica y la razonable potestad de configuración del Legislador en la materia, siempre dentro de los límites que la Constitución y la jurisprudencia imponen<sup>4</sup>.

Como punto de partida, el artículo 229 Superior reconoce el derecho de toda persona al acceso a la administración de justicia, permitiendo al Legislador –mediante ley ordinaria- definir en qué eventos puede acudir sin necesidad de un abogado:

“Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”. (Subrayado fuera de texto)

La regla general de acceso a la administración de justicia mediante abogado se explica por cuanto se parte de la base de que el litigio requiere el despliegue técnico, de conocimiento especializado y de habilidades específicas ante situaciones exigentes que a menudo conllevan la disputa de derechos y, por lo mismo, demandan una actuación jurídica de alto nivel.

Sin embargo, consciente de limitaciones de diverso orden (geográficas, económicas, sociales, etc.), la propia Constitución autoriza al Legislador, en la norma transcrita, a definir aquellos eventos en los cuales es posible acudir ante los estrados judiciales –así como también recibir asesoría jurídica o representación extrajudicial- sin el acompañamiento de un profesional del Derecho.

Con el anterior derrotero normativo, la jurisprudencia decantada por la H. Corte Constitucional ha reconocido la potestad de configuración del Legislador en la materia, para señalar cuándo pueden actuar personas con niveles de formación intermedia, como es el caso de los estudiantes de consultorio jurídico de las universidades<sup>5</sup>.

Es importante señalar cómo en la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, se estipuló que los estudiantes de consultorio jurídico pueden ejercer la defensa técnica dentro de ciertas limitaciones:

“Artículo 3.- Derecho de defensa. En toda clase de actuaciones judiciales y administrativas se garantiza, sin excepción alguna, el derecho de defensa, de acuerdo con la Constitución Política, los tratados internacionales vigentes ratificados por Colombia y la ley. Los estudiantes de derecho pertenecientes a los consultorios jurídicos de las universidades debidamente reconocidas por el Estado podrán ejercer la defensa técnica con las limitaciones que señale la ley, siempre y

---

<sup>4</sup> Al respecto pueden consultarse las sentencias T-572 de 1993, SU-044 de 1995, C-037 de 1996, C-049 de 1996, C-617 de 1996, C-744 de 1998, C-143 de 2001, C-948 de 2001, C-040 de 2003, T-1020 de 2003 y T-664 de 2011, entre otras.

<sup>5</sup> “La Constitución Política consagra en el artículo 229 el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia y señala además que ‘la ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin representación de abogado’. Y si se faculta al legislador para señalar en qué casos puede accederse a la administración de justicia sin representación de abogado, con mayor razón puede el legislador indicar las situaciones en que se acuda representado por alguien que tiene ya una formación jurídica básica, que la ley estima se tiene en la etapa final de la carrera de Derecho. Está entonces dentro de la discrecionalidad del legislador, a la luz de la Constitución, el señalar los casos en los cuales se puede litigar en causa ajena, aun sin poseer todavía el título”. Corte Constitucional, Sentencia C-143 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo.



cuando la universidad certifique que son idóneos para ejercerla.” (Subrayado fuera de texto).

Al examinar la validez de dicha norma, en la Sentencia C-037 de 1996, la Corte la encontró ajustada a la Constitución, pero dejó en claro su carácter excepcional<sup>6</sup>. Poco tiempo después reiteró que la intervención de los estudiantes de consultorio jurídico en asuntos penales solo puede operar “*ante la inexistencia de abogados titulados o ante la imposibilidad física y material de contar con su presencia*”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Dijo entonces: “Así las cosas, la Corte considera que la facultad que el artículo 3o del proyecto de ley bajo revisión le otorga a los estudiantes de derecho pertenecientes a los consultorios jurídicos de las universidades del Estado, debe interpretarse de conformidad con los postulados constitucionales anteriormente descritos. Es decir, pueden estos estudiantes, de acuerdo con las prescripciones legales, prestar la defensa técnica en todo tipo de procesos, salvo en aquellos de índole penal, pues en estos eventos la Carta Política prevé la presencia de un abogado, esto es, de un profesional del derecho. Con todo, esta Corporación ha admitido que este principio en algunas ocasiones, y justamente para garantizar el derecho de defensa, puede ser objeto de una medida diferente, donde el estudiante de derecho pueda, ante situaciones excepcionales, prestar la defensa técnica a un sindicado. Significa esto que tanto los despachos judiciales, como los consultorios jurídicos y las entidades encargadas de prestar el servicio de defensoría pública, deben abstenerse, en la medida de lo posible, de solicitar la presencia y la participación de estudiantes de derecho en asuntos penales. En otras palabras, sólo ante la inexistencia de abogados titulados en algún municipio del país, o ante la imposibilidad física y material de contar con su presencia, los estudiantes de los consultorios jurídicos pueden hacer parte de un proceso penal”. Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996, MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>7</sup> “En efecto, la reciente adquisición de conocimientos jurídicos, la necesaria actualización del estudiante aprovechado en materia legislativa y jurisprudencial y la proximidad de los docentes especialistas en el tema - elementos todos estos que se esperan de los centros universitarios competentes, autorizados y supervisados por el Estado- permiten concluir en la capacidad práctica de defender los intereses del procesado en circunstancias de necesidad impostergable en las cuales se carezca en absoluto de los servicios de un abogado titulado y también a falta de un defensor público.

En ese orden de ideas, la Corte estima que la disposición legal acusada, al autorizar a los estudiantes de Derecho pertenecientes a consultorios jurídicos universitarios para asumir defensas penales en los procesos de los cuales conocen los jueces penales y las autoridades de policía y para hacerlo de oficio en toda clase de procesos penales, como voceros o defensores en audiencia, es exequible, toda vez que la enunciada opción no obstaculiza en sí misma la defensa técnica de los procesados, especialmente si se consideran los escasos recursos económicos de las personas que acuden a esas dependencias de apoyo jurídico de las facultades de Derecho y las situaciones prácticas que con frecuencia surgen en diversos lugares del territorio en los cuales se dificulta en extremo la presencia inmediata de abogados.

La normatividad objeto de análisis tiene precisamente el sentido de asegurar que la garantía constitucional de la defensa no sea frustrada por la fuerza de las circunstancias, apelando al concurso de quienes están próximos a cumplir los requisitos necesarios para optar el título y tienen conocidos los fundamentos básicos de índole sustancial y procesal, indispensables para asumir la representación judicial de personas económicamente débiles. Desde luego, la exequibilidad de los apartes normativos atacados no puede ser pura y simple, dado su sentido general e indiscriminado, que haría posible la actuación de alumnos de Derecho aun sin que ello sea menester y sin las debidas precauciones sobre preparación y orientación académicas.

Tiénesse, entonces, que, siguiendo los lineamientos trazados por la Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, que fijó el alcance de las correspondientes normas estatutarias (Ley 270 de 1996), para hacerlas compatibles con las previsiones contempladas por el artículo 29 de la Carta, debe la Corte declarar que los numerales acusados se avienen a los preceptos fundamentales, pero bajo la condición de que el ejercicio de la función de defensa a la cual se refieren tenga lugar de modo extraordinario, es decir, tan sólo subsidiariamente, ante la carencia absoluta en el municipio correspondiente de abogados titulados o temporalmente habilitados según la ley, o ante la imposibilidad física de contar con su presencia o la de un defensor público.

Si no fueren así entendidos los preceptos bajo examen, se tendría una situación de inferioridad de algunos procesados, defendidos sin la suficiente seguridad de que sus intereses se confían a personal dotado de la suficiente preparación académica y jurídica, mientras otros lo son por profesionales titulados, con la experiencia y los conocimientos propicios a una defensa técnica. Ello, obviamente, vulneraría el principio de igualdad (artículo 13 C.P.), pues partiría de discriminación injustificada, aparte de quebrantar ostensiblemente el debido proceso, como ya lo tiene dicho la jurisprudencia.

(...)



De la misma forma, la jurisprudencia ha insistido en la responsabilidad de las instituciones de educación superior para certificar no solo la formación académica de los estudiantes acreditados, sino también su idoneidad ética y moral<sup>8</sup>. Esta es una suerte de *“responsabilidad social que asumen las universidades por la preparación de sus alumnos y particularmente por el adiestramiento, supervisión y vigilancia en relación con las actividades que deben cumplir los que componen los consultorios jurídicos”*, donde *“las fallas que la educación superior pueda presentar al respecto no solamente redundan en perjuicio de los propios estudiantes, con notorio incumplimiento del contrato educativo, sino que afectan de manera directa y muy sensible el interés general, especialmente si, por causa de la falta de asesoría, organización y guía especializada en dichos consultorios, se presta a los usuarios de los mismos un apoyo jurídicamente defectuoso que, en vez de servir a la finalidad social de tales centros, ocasione perjuicios, a veces irreparables, a quienes confían sus intereses procesales a los estudiantes”*<sup>9</sup>.

En todo caso, como quiera que el ejercicio de la abogacía involucra riesgo social (art. 26 CP) y puede comprometer el derecho al debido proceso desde la perspectiva de la defensa técnica (art. 29 CP), la Corte también ha sido cuidadosa en no avalar una intervención generalizada de quienes no son abogados en actuaciones judiciales, en particular en asuntos de naturaleza penal.

Por ello, ha sido enfática en advertir al Legislador que, al momento de configurar las excepciones a la representación judicial, debe asegurar que las mismas sean razonables y proporcionadas. Según sus palabras, *“la razonabilidad de las excepciones depende, entre otros factores, de la complejidad técnica y de la importancia del procedimiento o actuación de que se trate, de la posibilidad de contar con abogados para que se surtan tales actuaciones, y por supuesto, del valor constitucional de los derechos e intereses que el defensor o el apoderado deban representar”*<sup>10</sup>.

Así, la Corte ha aceptado que en algunos asuntos penales la defensa pueda llevarse a cabo, como atribución excepcional, por estudiantes de derecho pertenecientes a consultorios jurídicos de las universidades. Sin embargo, también ha señalado que no basta que una persona sea *“ciudadano honorable y alfabeta”* para ejercer la defensa en

---

Aunque, según lo dicho, la autorización legal de defensa dada a los integrantes de consultorios jurídicos contribuye a facilitar la pronta administración de justicia y logra el cometido de permitir que personas sin recursos o residentes en lugares en los cuales faltan los abogados tengan acceso a una mínima atención en el campo jurídico, si tal posibilidad resulta ser generalizada y no apoyada en circunstancias de hecho que lleven de modo indispensable a que la justicia sólo pueda administrarse apelando a personas en proceso de formación profesional, pierde justificación y, en consecuencia, debe señalarse como contraria a los indicados principios y mandatos constitucionales”. Corte Constitucional, Sentencia C-617 de 1996, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>8</sup> “Finalmente, la Corte estima que la certificación de idoneidad que las universidades deban otorgar a los estudiantes de derecho de los consultorios jurídicos para ejercer la defensa técnica, no puede de ningún modo circunscribirse exclusivamente a la valoración académica de la persona, sino que debe incluir el comportamiento moral y ético que el estudiante ha demostrado a lo largo de sus carrera universitaria. Lo anterior porque, de una parte, la jurisprudencia de esta Corte ha sido clara en resaltar que quien asista a una persona en su defensa judicial debe demostrar mucho más que el simple conocimiento de los pormenores de un proceso; y, por la otra, el estudiante que represente a un sindicado está también en gran medida representando a su institución académica con todos los compromisos de seriedad, responsabilidad y aptitud que ello acarrea”. Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996, MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-617 de 1996, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>10</sup> Sentencia C-875 de 2002, MP. Rodrigo Escobar Gil.



estos casos por cuanto ello compromete el derecho al debido proceso y en concreto a la asistencia de un abogado<sup>11</sup>.

Siguiendo este razonamiento, en la Sentencia C-049 de 1996 la Corte declaró inexecutable la norma que permitía “a cualquier ciudadano honorable” actuar como defensor para la indagatoria de un imputado (inciso 1º del artículo 148 del Decreto Ley 2700 de 1991, Código de Procedimiento Penal)<sup>12</sup>. No obstante, en la misma providencia declaró executable la norma que permitía a los estudiantes de derecho pertenecientes a consultorios jurídicos intervenir en las actuaciones procesales, en las condiciones previstas en los estatutos de la profesión de abogado y de la defensoría pública (inciso 2º del mismo artículo)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> “La ley no puede autorizar a cualquier persona para intervenir en la defensa de un sindicado; solamente en casos excepcionales en que no pueda contarse con abogado titulado puede habilitar defensores que reúnan al menos las condiciones de egresados, o estudiantes de derecho pertenecientes a un consultorio jurídico, (Decreto 176/91, arts. 30, 31, y 32, Decreto 765/77) pues de esta forma se consigue el objetivo de que dichos defensores sean personas con cierta formación jurídica. Ni siquiera para la indagatoria del imputado es posible prescindir de la asistencia de un defensor cualificado, porque la indagatoria constituye un acto de defensa del procesado, pues en ella expone las justificaciones y explicaciones de su conducta y de las sindicaciones que se le hagan.

El inciso 3o. del art. 31 del decreto 800 de 1991, reglamentario de la ley 23 de 1991, establece sobre las calidades del defensor de oficio lo siguiente: ‘Como defensor de oficio se nombrará a un abogado titulado, o a un egresado de la facultad de derecho oficialmente reconocida por el Estado, debidamente habilitado conforme a la ley, o un estudiante miembro de consultorio jurídico, y a falta de éstos, a cualquier ciudadano honorable y alfabeto que no sea empleado oficial’.

Observa la Corte que la disposición últimamente transcrita, en cuanto establece que el defensor de oficio debe ser un abogado titulado, o un egresado de facultad de derecho oficialmente reconocida por el Estado, debidamente habilitado conforme a la ley o un estudiante miembro de consultorio jurídico, obedece a los lineamientos que la norma constitucional consagra sobre la asistencia del sindicado por un abogado dentro del proceso penal y, desde luego, en el policivo penal, el cual por su naturaleza jurídica similar, se rige por los mismos principios o garantías del debido proceso; pero se aclara, que aunque la norma permite confiar la defensa a quienes no son abogados titulados, ello no contraría el precepto del art. 29 en referencia, pues debe entenderse que el legislador, facultado por la Constitución (art. 26) para determinar en qué casos se exigen títulos de idoneidad, ha habilitado especialmente al egresado de facultad de derecho que ha obtenido licencia temporal y al estudiante de derecho miembro de consultorio jurídico para actuar como defensores. Pero obviamente, resulta violatorio del art. 29 la parte final de la norma en cuanto autoriza la actuación de un ciudadano honorable y alfabeto, pero sin conocimientos jurídicos, para actuar como defensor durante toda la actuación procesal, cuando se presente la hipótesis de que el presunto contraventor no pueda estar asistido por un abogado o un egresado o estudiante de derecho”. Corte Constitucional, Sentencia SU-044 de 1995 MP. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>12</sup> “Ahora bien, en cuanto hace a lo previsto por el inciso primero del artículo 148 del Decreto 2700 de 1991, no asiste duda a la Corte sobre su inconstitucionalidad, ya que es abiertamente contrario al artículo 29 de la Constitución Nacional, al habilitar indebidamente personas que no son abogados ni tienen una mínima formación técnica para la defensa del sindicado y por ello habrá de declararse su inexecutable. Además, el artículo 26 de la C.N., no sirve para fundamentar la constitucionalidad de la disposición acusada, pues, si el legislador puede determinar en qué casos cabe exigir títulos de idoneidad, de ninguna manera lo faculta para que en el caso concreto del debido proceso y el derecho a la defensa en materia penal, elimine o eluda el cumplimiento de la garantía de la defensa técnica mínima, que bien puede entregar, sólo en casos especiales, a los egresados de las facultades de derecho y a estudiantes de derecho miembros de los consultorios jurídicos en quienes existe algún grado suficiente de formación y responsabilidad profesional, para satisfacer las exigencias constitucionales que se han advertido”.

<sup>13</sup> En aquel entonces la Corte expresó que “...es requisito indispensable que quien obre en representación del sindicado en materia penal sea un profesional del derecho; empero tampoco puede desconocerse la realidad en la que en ciertas condiciones no es posible contar con abogados titulados para que cumplan la labor de defensor de oficio en asuntos penales, lo que le ha llevado a aceptar dentro del marco de la jurisprudencia de esta Corporación que en casos excepcionalísimos, la ley pueda habilitar defensores que reúnan al menos las condiciones de egresados o de estudiantes de derecho pertenecientes a un consultorio jurídico, desde luego, garantizando un mínimo de formación e idoneidad técnica y profesional para que pueda atender a las necesidades profesionales del defendido. Se trata simplemente de permitir que personas calificadas por sus estudios profesionales, bajo la coordinación científica y académica de los consultorios jurídicos de las universidades con facultades de derecho y egresados de las mismas, en trance de obtención del título profesional o del cumplimiento de requisitos especiales para el mismo como el de la



Igualmente, como quiera que a la fecha no existe autorización legal expresa, la Corte ha considerado que los estudiantes de consultorio jurídico no se encuentran habilitados para ejercer acciones de tutela<sup>14</sup>, aun cuando no existe restricción constitucional para otorgarles dicha competencia. Por ello, bien puede el Congreso expedir una nueva legislación en la que se autorice dicha intervención.

Cabe aclarar que para tal fin no se requiere la aprobación de una ley estatutaria, sino que puede hacerse a través de una ley ordinaria. De un lado, por cuanto no se trata de regular el contenido esencial de un derecho fundamental, ni se regulan integralmente los mecanismos o recursos para su protección (CP., art. 151), pues solamente se habilita al derecho de postulación dentro de las previsiones del artículo 229 de la Constitución. Y de otro lado, porque el artículo 3º de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, permite que sea una ley ordinaria la que autorice a los estudiantes de Consultorio Jurídico para ejercer la defensa técnica, por supuesto dentro de ciertas limitaciones, lo que también ha sido avalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Las anteriores reflexiones también permiten que el legislador ordinario habilite a los estudiantes de Consultorio Jurídico para ejercer el derecho de postulación en actuaciones administrativas –por ejemplo, para el trámite de derechos de petición-, como quiera que no está de por medio la restricción al ejercicio de este derecho fundamental, ni se adopta un régimen integral en la materia.

La intervención de estudiantes de consultorio jurídico se ha justificado, en perspectiva constitucional, sobre la base de que tienen una formación intermedia y cuentan con el acompañamiento institucional de las universidades, *“con el único objeto de brindar posibilidades de acceso a la administración de justicia a quienes, por su situación económica, requieren ese apoyo de las instituciones educativas en el campo del Derecho”*<sup>15</sup>. Es así como se ha considerado que la Constitución, *“en aras de hacer efectivo el derecho de igualdad real y efectiva (art. 13 C.P.) y de hacer posible el acceso a los tribunales, faculta al legislador para no exigir títulos de idoneidad y para el ejercicio de la abogacía sin acreditar el ser titulado e inscrito”*<sup>16</sup>, por supuesto sin abandonar la exigencias de una formación básica para desempeñar el rol asignado.

En suma, la Constitución y la jurisprudencia reconocen al legislador ordinario una amplia potestad de configuración para el diseño de las competencias que pueden desplegar los estudiantes de los consultorios jurídicos de las universidades. Sin embargo, teniendo en cuenta los derechos e intereses que están de por medio, esa potestad debe ejercerse dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, de manera que asegure la protección efectiva de los derechos fundamentales de los sujetos involucrados, así como el respeto de las garantías institucionales, en particular la autonomía universitaria.

En cuanto a la autonomía universitaria, su reconocimiento como una verdadera garantía institucional (art. 69 CP) apunta a generar en los discentes un *“espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de*

---

*judicatura, pongan sus conocimientos profesionales adquiridos y actúen como abogados en la defensa de los intereses de los sindicados en los procesos penales, durante las etapas de investigación y juzgamiento”.*

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-572 de 1993 y T-1020 de 2003, entre otras.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-143 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-143 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo.



*pluralismo ideológico*<sup>17</sup>, donde que debe procurarse el mayor grado de acción de los centros educativos superiores, “*de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley*”<sup>18</sup>. Sin embargo, como tampoco puede perderse de vista la importancia institucional de las universidades, la jurisprudencia ha reconocido que la autonomía no tiene carácter absoluto ni son aquellas instituciones soberanas<sup>19</sup> que actúan como “*ruedas sueltas*” dentro del ordenamiento jurídico<sup>20</sup>.

Sobre este particular, merece ser destacado el precedente fijado por la Corte Constitucional en relación con los alcances de la autonomía universitaria, recientemente ratificado por este Alto Tribunal:

“Esta Corporación ha desarrollado las siguientes sub-reglas, con el fin de identificar los límites de la autonomía universitaria:

“) La discrecionalidad universitaria, propia de su autonomía, no es absoluta, como quiera que se encuentra limitada por el orden público, el interés general y el bien común.

b) La autonomía universitaria también se limita por la inspección y vigilancia de la educación que ejerce el Estado.

c) El ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto por el pluralismo ideológico, demuestran que los centros superiores tienen libertad para determinar sus normas internas, a través de los estatutos, las cuales no podrán ser contrarias a la ley ni a la Constitución.

d) Los estatutos se acogen voluntariamente por quienes desean estudiar en el centro educativo superior, pero una vez aceptados son obligatorios para toda la comunidad educativa. El reglamento concreta la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior.

e) El Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria, siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial. Por lo tanto, existe control estricto sobre la ley que limita la autonomía universitaria.

f) La autonomía universitaria es un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para el funcionamiento adecuado de la institución. Es complejo, como quiera que involucra otros derechos de las personas.

g) Los criterios para selección de los estudiantes pertenecen a la órbita de la autonomía universitaria, siempre y cuando aquellos sean razonables, proporcionales y no vulneren derechos fundamentales y en especial el derecho a la igualdad. Por ende, la admisión debe corresponder a criterios objetivos de mérito académico individual.

---

<sup>17</sup> Ley 30 de 1992, art. 4.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-547 de 1994.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia T-310 de 1999.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1227 de 2003.



- h) Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben regularse por reglamento, esto es corresponden a la autonomía universitaria.
- i) Las sanciones académicas hacen parte de la autonomía universitaria. Sin embargo, son de naturaleza reglada, como quiera que las conductas que originan la sanción deben estar previamente determinadas en el reglamento. Así mismo, la imposición de sanciones está sometida a la aplicación del debido proceso y del derecho de defensa”<sup>21</sup>.

Teniendo en cuenta los estándares normativos y jurisprudenciales en la materia, lo que se ha procurado es entonces ampliar el espectro de acción de los estudiantes de consultorio jurídico para fortalecer su proceso de formación como abogados, pero permitiendo al mismo tiempo que sean las propias universidades, en el marco de su autonomía institucional, quienes definan los escenarios concretos de acción de acuerdo con las necesidades y directrices impartidas al interior de cada una de ellas.

### 3.- EJES DE REFLEXION

Para la elaboración y formulación del presente proyecto de ley, el Gobierno Nacional tuvo como base los siguientes ejes de reflexión:

- i) La importancia de llevar a cabo prácticas tempranas en el proceso de formación de los abogados (conocimiento experiencial), con el acompañamiento institucional de las universidades y sin perder de vista el propósito de brindar a los potenciales usuarios un servicio jurídico de calidad. En este contexto es posible explorar escenarios como las prácticas judiciales, las pasantías, las clínicas jurídicas o los convenios con autoridades públicas o privadas.
- ii) La necesidad de replantear el rol de los Consultorios Jurídicos como “abogados de pobres”, en especial luego de la aprobación de la Ley 583 de 2000, que reformó el Decreto 196 de 1971, “por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”.

En efecto, si las Universidades son verdaderos centros de formación, investigación y desarrollo del pensamiento crítico pero constructivo, su impacto en la sociedad, en el caso de los Consultorios Jurídicos, no puede reducirse a la prestación de servicios de “caridad” o “socorro” a las personas con dificultades económicas, sino que su intervención debe potenciarse al máximo en diferentes facetas de la vida en comunidad, incluida, por supuesto, la atención a la población mas vulnerable.

De la misma forma, más allá de su misión de servicio social, los Consultorios Jurídicos pueden desempeñar un papel importante como escenarios de oferta efectiva para la ruta de solución de las necesidades jurídicas desde la perspectiva de acceso a la justicia, en especial en un escenario de estabilización y de implementación de la paz.

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-089 de 2019. M.P.: Alberto Rojas Ríos. Subrayas fuera del texto original.



- iii) Las limitadas competencias de los estudiantes de consultorio jurídico para intervenir en procesos judiciales tomando como base la cuantía prevista en los diferentes estatutos procesales.
- iv) La relevancia práctica y funcional de ampliar el escenario de acción a diversas actuaciones ante las autoridades administrativas., que comportan la potencial resolución frente a necesidades jurídicas de la ciudadanía
- v) La potestad del Legislador de autorizar la gestión jurídica en casos de interés público, en especial a través de acciones constitucionales.
- vi) La relevancia de permitir que las Universidades, a través de los Consultorios Jurídicos, intervengan como actores protagónicos en casos de alto impacto social (litigio estratégico).
- vii) La necesidad de adaptación de los Consultorios Jurídicos a nuevas realidades jurídicas, políticas y sociales.
- viii) La importancia de implementar nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TICs) en los procesos de formación y aprendizaje práctico en los consultorios jurídicos de las universidades.

#### **4.- CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO**

Sobre la base de los ejes de reflexión descritos, el proyecto presenta las siguientes propuestas normativas concretas:

##### **i) De los consultorios jurídicos.**

- El rol de los consultorios jurídicos y de los estudiantes.
- Definición. escenario de aprendizaje práctico de las universidades (conocimientos, competencias, habilidades y valores éticos)
- Principios
- Objetivos

##### **ii) Competencia de los Consultorios Jurídicos**

- Servicios de los consultorios jurídicos: asesoría jurídica, conciliación, representación, actuaciones administrativas e interposición de recursos, pedagogía en derechos y litigio estratégico.
- Litigio estratégico: acciones encaminadas a lograr un efecto significativo en las políticas públicas, la legislación y la sociedad civil, a través de la garantía de los derechos.



- Población objetivo: Sujetos de especial protección constitucional, personas naturales que carezcan de medios económicos y personas o grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad o indefensión.
- Competencia general para la representación de terceros: cuantía (40 smlmv)
- Facultades específicas:
  - ✓ Como abogados de confianza del acusador privado en los términos de la ley 1826 de 2017.
  - ✓ Actuaciones ante las ligas de consumidores.
  - ✓ Beneficios administrativos, subrogados penales y sustitutos de la prisión y solicitudes de libertad (ley 1760 de 2015)
- Prohibiciones:
  - ✓ Asuntos que versen sobre medidas de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, y procesos de adopción.
  - ✓ Procesos disciplinarios contra funcionarios de elección popular, así como funcionarios que ejerzan cargos de dirección, confianza y manejo.
  - ✓ Acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa

### **iii) Modelos de gestión**

- Retroalimentación de los usuarios.
- Prestación del servicio.
- Continuidad en la prestación del servicio y la representación de los usuarios.

### **iv) Estructura administrativa**

- Apoyos tecnológicos.
- Sistema de información sobre la gestión de los consultorios jurídicos.

### **V) Asuntos que se definirán interinstitucionalmente**

- Creación.
- Prácticas tempranas.

## **5.- IMPACTO FISCAL**

Teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en este proyecto de Ley, se evidencia que no reviste impacto fiscal alguno en la medida en que no implica, de manera directa, erogaciones a cargo del Estado para efectos de proceder a su implementación.

## **6.- CONCLUSIÓN GENERAL**

Bajo estas consideraciones el Ministerio de Justicia y del Derecho somete a consideración del H. Congreso de la República el presente proyecto de Ley, con la firme convicción de



que se trata de una herramienta idónea para fortalecer los procesos de aprendizaje práctico de los estudiantes de Derecho y futuros abogados del país, ampliar la cobertura a la población en condiciones de vulnerabilidad, y contribuir eficazmente al mejoramiento del sistema de administración de justicia.

Finalmente, cabe reiterar que este proyecto es solo el punto de partida para alimentar la discusión en el Parlamento, foro de deliberación democrática por excelencia, donde seguramente podrá nutrirse de propuestas constructivas tanto de los Legisladores como de la sociedad en general.

Margarita Cabello Blanco  
**Ministra de Justicia y del derecho**

Gabriel Vallejo Chuffi  
**Representante a la Cámara**