

# Prácticas de consultorio jurídico y aporte para el acceso a la justicia

*Juridical office practices and contribution  
for the access to justice*

*Pratiques aux bureaux d'information juridique  
et contribution pour l'accès à la justice*

*Estágio em Escritório Modelo e contribuição  
para o acesso à justiça.*

*Héctor Velásquez Posada<sup>1</sup>*

## Resumen

Este es un estudio dogmático y crítico que tiene como propósito demostrar que los consultorios jurídicos universitarios no facilitan el acceso a la justicia de los ciudadanos, como es la creencia arraigada en los medios académicos, por cuanto la Constitución de 1991 encargó dicha función a la Defensoría del Pueblo, lo que suple, de esta manera, un vacío que había en vigencia de la Constitución de 1886, época en la que dicha carga sí pesaba sobre los consultorios, en virtud del principio de solidaridad. De otro lado, dicha carga no puede estar en cabeza de los consultorios jurídicos por la ausencia de mecanismos para cumplirla a cabalidad, puesto que hay insuficiencia en las competencias que los estudiantes tienen para realizar dicho fin en el cumplimiento de tal encargo. Finalmente, el concepto de acceso a la justicia ha cambiado sustancialmente porque el nuevo régimen constitucional hizo más exigente el nivel de formación de quien realiza esa tarea. Por acceso a la justicia no puede entenderse sólo el acceso a la jurisdicción ordinaria, sino que debe comprender todos los organismos que conforman la justicia hoy, con las nuevas jurisdicciones y jueces, así como con las gestiones ante

---

1 Magíster en Derecho Privado de la Universidad Pontificia Bolivariana. Abogado de la Universidad de Antioquia. Docente del Consultorio Jurídico Pío XII de la Universidad Pontificia Bolivariana y abogado litigante. Medellín-Colombia. Correo electrónico: hectorvp3@hotmail.com  
Este artículo fue recibido el día 8 de julio de 2014 y aprobado por el Consejo Editorial en el Acta de Reunión Ordinaria N° 19 del 7 de noviembre de 2014.

las autoridades administrativas encargadas de administrar justicia y, porque el concepto de Abogado de pobres del Decreto 196 de 1971 se queda corto para explicar las circunstancias que ameritan la necesidad de ayuda para acceder a la justicia.

**Palabras clave:** Acceso a la justicia; Defensoría del pueblo; Deber de solidaridad; Consultorios jurídicos; Abogado de pobres.

## Abstract

This is a dogmatic and critical study that aims to demonstrate that the academic juridical offices do not facilitate the access to justice for citizens, as it is the belief rooted in academic circles, inasmuch as the Constitution of 1991 commissioned this function to the Ombudsman's Office, what fills, in this way, a gap that had been in force of the 1886 Constitution, time in which such load was really weighed on academic juridical offices by virtue of solidarity principle. On the other hand, such load can not be in head of academic juridical offices because of mechanisms absence to comply fully, since there is insufficiency on the skills that students have to carry out for such purpose in order to fulfill such task. Finally, the concept of access to justice has substantially changed because the new constitutional regime made more demanding the skill level of those who perform that task. By access to justice it can not be understood only the access to ordinary jurisdictions, but it must comprise all agencies that make up Justice today, with the new jurisdictions and judges, as well as with dealings before administrative authorities in charge of managing justice and, because the Public defender concept of Act 196 of 1971 falls short to explain the circumstances that warrant the need of assistance for access to justice.

**Key words:** Access to justice; Ombudsman's office; solidarity duty; Legal clinics; Public defender.

## Résumé

Cet article est une étude dogmatique et critique qui vise à démontrer que les bureaux d'information juridique universitaires ne facilitent pas l'accès à la justice pour les citoyens comme il est considéré dans le milieu académique, étant donné que la Constitution de 1991 a confié ce rôle au Défenseur des Droits, qui remplace, de cette manière, une lacune qui était en vigueur depuis la Constitution de 1886, lorsque ce rôle était en tête des cliniques juridiques universitaires en vertu du principe de solidarité. D'autre part, cette mission ne peut pas être en tête des bureaux d'information juridique à défaut des mécanismes permettant de le faire accomplir intégralement, en raison de l'insuffisance des compétences des étudiants pour effectuer cette fonction. Enfin, la notion d'accès à la justice a considérablement changé parce que le nouveau régime constitutionnel a été plus exigeant avec le niveau de formation de ceux effectuant ce devoir. L'accès à la justice ne peut être interpréter seulement que par l'accès à la

juridiction ordinaire, car il doit nécessairement inclure tous les organismes partie prenante de la justice actuelle, avec de nouvelles juridictions et juge. Il faut également prendre en compte les démarches auprès des autorités administratives chargées de l'administration de la justice et le concept "d'Avocat des pauvres" mis en place par le Décret 196 de 1971 qui ne suffit pas à expliquer les circonstances justifiant le besoin d'aide pour accéder à la justice.

**Mots-clés:** Accès à la justice; Médiateur; Devoir de solidarité; Cliniques juridiques; Avocat des pauvres.

## Resumo

Este é um estudo dogmático e crítico que tem como propósito demonstrar que os escritórios modelos universitários não facilitam o acesso à justiça dos cidadãos, como é a crença arraigada nos meios acadêmicos, porquanto a Constituição de 1991 encarregou essa função à Defensoria do Povo, o que supre, deste modo, um vazio existente na vigência da Constituição de 1886, época em que essa carga pesava sobre os escritórios modelos, com base no princípio da solidariedade. Por outro lado, essa carga não pode estar nos ombros dos escritórios modelos pela ausência de mecanismos para cumpri-la integralmente, dado que há insuficiências nas competências que os estudantes têm para realizar esse fim no cumprimento de tal encargo. Finalmente, o conceito de acesso à justiça tem mudado substancialmente porque o novo regime constitucional fez mais exigente o nível de formação de quem realiza essa tarefa. Por aceso à justiça não pode se entender só o acesso à jurisdição ordinária, mas também compreender todos os organismos que compõem a justiça hoje, com as novas jurisdições e juízes, assim como as gestões diante das autoridades administrativas encarregadas de ministrar justiça, e porque o conceito de Advogado de pobres do Decreto 196 de 1971 é insuficiente para explicar as circunstâncias que justificam a necessidade de ajuda para aceder à justiça.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça; Defensoria do povo; Dever de solidariedade; Escritórios Modelos; Advogado de pobres.

### *Sumario*

*Presentación. 1. El acceso a la justicia. 2. Ubicación histórica del Art. 30 del Decreto 196 de 1971. 3. Acceso a la justicia: nuevo significado. 4. Consecuencias pedagógicas de asignar dicha carga a los consultorios jurídicos. 5. Conclusiones. Referencias.*

## **Presentación**

Este escrito es el despliegue de uno de los tópicos que surgen de una investigación mayor del autor que se enfocó en el tema de las competencias de los consultorios jurídicos, la cual constituyó su trabajo de grado de maestría en la Universidad Pontificia Bolivariana, institución que, luego, le dio difusión editorial (Velásquez, 2013), por lo cual este ensayo pretende profundizar uno de los temas problemáticos que se identificó en ese estudio.

En ese trabajo se hizo énfasis en dos temas de alta incidencia para las universidades, aun por encima de la función pedagógica de las prácticas, que son la función social de éstas y su papel frente al acceso a la justicia. Como lo relacionado con la función social ya se ha hecho análisis en otro escenario (Velásquez, 2012), en este texto se hará una concentración en el problema del énfasis social de las prácticas y, más concretamente, precisar si los consultorios jurídicos tienen la obligación de facilitar el acceso a la justicia de los sectores de la sociedad carentes de recursos económicos y precisar el efecto pedagógico que pueda tener esa hipotética obligación.

Este objeto de investigación parece inoficioso, pues hoy, en las facultades de Derecho, se pregona la obligación de contribuir al acceso a la justicia (igual que el énfasis social) con la misma naturalidad con la que se declara el decálogo del abogado (Ossorio, 1989), a quien se eleva a función vocacional

del quehacer de los consultorios jurídicos. Hoy creemos que esta labor hace parte de nuestra quintaesencia profesional.

El primer mecanismo para afrontar el estudio de dicha obligatoriedad, será la contextualización de la institución del acceso a la justicia en la nueva realidad constitucional e histórica para contrastarla con el marco constitucional de la Carta Política de 1886. Finalmente, se buscará precisar el efecto que dicha obligatoriedad pueda tener en el trabajo pedagógico de las facultades de Derecho mediante sus prácticas y determinar si su fuente es una razón de naturaleza académico-pedagógica o si, por el contrario, ello proviene de una imposición legal.

El propósito de este escrito no es desvirtuar ese elemento vocacional, casi ético, de nuestro quehacer como consultorios jurídicos y como profesionales del derecho. Nuestra vocación hacia la justicia para todos y, sobre todo, para quienes no tienen cómo acceder a ella, es ineludible y hacia su aprehensión por el estudiante, es que debe tender nuestro quehacer pedagógico. Ello no significa que la gestión de los consultorios jurídicos debe tender siempre hacia ese fin, pues no hay norma legal que realmente imponga dicha responsabilidad. Adicionalmente, su aplicación va en contravía de la función pedagógica de las prácticas docentes. No todo lo que se hace en los consultorios jurídicos debe tender a ese fin ni es su obligación satisfacer esa necesidad, como se demostrará en las siguientes líneas.

## **1. El acceso a la justicia**

Buscando en el ordenamiento jurídico disposiciones que se ocupen del tema, se halló el artículo 229 de la Constitución Política y el artículo 2º de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), a los que se suma el artículo 29 de la Constitución, que se refiere al tema del debido

proceso. Ello indica que la institución tiene una consagración constitucional preponderante, como consecuencia de la que se constituye en uno de los temas de mayor desarrollo jurisprudencial por la Corte Constitucional en sus diversos fallos desde sus inicios. Prueba de ello es la sentencia T-043 de 1993 M.P. Ciro Angarita B., en la que la corporación hizo una primera definición del derecho, en los siguientes términos:

El derecho de acceso a la administración de justicia ha de entenderse, pues, como la posibilidad que tiene cualquier persona de acudir ante el órgano judicial para que a través de un procedimiento preestablecido obtenga protección jurídica de los derechos que considera desconocidos por la actividad de un particular o del mismo Estado.

Pero la corporación no se limitó a esa labor formal, pues, desde sus inicios, precisó que éste no era un derecho cualquiera, de segunda o tercera generación, sino que era un derecho fundamental, como se lee en la sentencia T-431 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández G., que precisa que su calidad de fundamental es por su vinculación con los derechos a la vida, la integridad personal, libertad, debido proceso, igualdad ante la ley, propiedad, trabajo, personalidad jurídica y libre desarrollo de la personalidad, pues su realización depende de la celeridad con la que actúen los jueces. La seguidilla de sentencias, en ese sentido, es larga, incluso se pueden citar, entre otras, la T-006 de 1992, T-597 de 1992, T-348 de 1993, T-236 de 1993, T-275 de 1993, T-004 de 1995.

Un hito jurisprudencial es la sentencia C-037 de 1996, mediante la cual no sólo se hace la revisión constitucional de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (270, 1996), lo que la convierte en faro jurídico en materia de interpretación de todo el ordenamiento jurídico, no porque se reitere su calidad de derecho fundamental, sino por el hecho de que allí la Corte precisó que:

El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados.

En este orden de ideas, ya se tiene una institución que no sólo tiene rango constitucional y con la calidad de derecho fundamental, sino que su contenido debe ir más allá del plano formal y debe reflejarse en una situación real de acceso igualitario a la administración de justicia. Con esa precisión se dota al ciudadano de la herramienta de la acción de tutela para la efectiva defensa de su derecho a acceder a la administración de justicia.

Lo que aún resta por definir es qué se entiende por administración de justicia, que no es un servicio público más a cargo del Estado. Es una función pública, entendida como una responsabilidad que tienen los operadores del sistema para realizar los propósitos que inspiran la Constitución en materia de justicia, propósitos que se resumen en la obligación estatal de “resolver con fuerza de verdad legal las controversias y litigios sometidos a su consideración” (Arango, 2013), en cumplimiento del mandato del art. 228 de la Constitución Política.

Como función pública, atañe al conjunto de órganos del poder público, de los órganos autónomos e independientes y de las demás entidades o agencias públicas, con el fin de alcanzar sus fines. Ello involucra no sólo a la administración de justicia como tal, sino, también, a los demás entes

estatales, tales como la Fiscalía general de la nación, la Procuraduría en calidad de Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y el Ejecutivo, por medio del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Pero la definición de los organismos que conforman la administración de justicia no es tan fácil como parece, pues no se limita a la jurisdicción ordinaria (civil, penal, laboral), la justicia administrativa, la justicia constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura, esquema tradicional de la justicia en el país, sino que debe extenderse a la justicia arbitral, la amigable composición y la conciliación, los jueces de paz, la jurisdicción indígena, la justicia policiva, la justicia administrada por notarios, superintendencias y demás organismos administrativos e, inclusive, hasta la justicia supranacional, con el Tribunal Andino y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Desde el mismo artículo 116 de la Constitución hasta el artículo 24 del Código General del Proceso (Ley 1564, 2012), es clara la tendencia del ordenamiento jurídico de darle valor a este tipo de mecanismos heterocompositivos.

Así las cosas, la función pública de administrar justicia se desarrolla en nuestro país mediante esta amplia gama de organismos, por lo cual el derecho fundamental de acceso a la justicia se refiere al derecho de los ciudadanos a acceder a la justicia que todos y cada uno de ellos otorga, derecho que se convierte en una obligación para su prestador.

No queda sino definir el punto más importante para esta investigación, referido al sujeto, organismo o institución que tiene la calidad de garante de ese derecho, con categoría de fundamental, definición que permite precisar responsabilidades en lo atinente a su garantía, pues nada hace el ordenamiento jurídico en otorgar tan alto calificativo a un derecho si no se ubica a alguien como responsable de su debido goce. De ello dependerá la

definición sobre la calidad de garantes que tengan los consultorios jurídicos, tema que demanda nuestra atención.

La definición de este punto es gravosa para el seleccionado, pues lo convierte en garante de un derecho con categoría de fundamental, lo cual le impone a su prestador una carga de mayor envergadura, no sólo por su importancia, sino por las garantías legales y procesales que ello implica, en la que se destaca la acción de tutela que puede intentar el ciudadano para obtener que ese responsable le facilite efectivamente el acceso a ese derecho.

A partir de la Constitución de 1991, esta labor se le encargó al Defensor del Pueblo, según se desprende de lo previsto en el numeral 4º del artículo 282 de la Constitución Política, ente que lo deberá desarrollar en los términos de los arts. 21 y 22 de la ley 24 de 1992, norma que reglamenta las funciones de la Defensoría del Pueblo. Dice la norma:

Artículo 21. La Defensoría Pública se prestará en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública.

En el cumplimiento de esta función, el Director Nacional de la Defensoría Pública se ceñirá a los criterios que establezca el Defensor del Pueblo, mediante reglamento.

En materia penal el servicio de Defensoría Pública se prestará a solicitud del imputado, sindicado o condenado, del Ministerio Público, del funcionario judicial o por iniciativa del Defensor del Pueblo cuando lo estime necesario y la intervención se hará desde la investigación previa. Igualmente, se podrá proveer en materia laboral, civil y contencioso-administrativa, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el inciso 1º de este artículo.

En materia civil, el Defensor del Pueblo actuará en representación de la parte a quien se otorgue amparo de pobreza según las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, debiendo recaer la designación preferentemente en un abogado que forme parte de las listas de Defensores Públicos que elaborará la Dirección de Defensorías Públicas y remitirá a los Despachos Judiciales, conforme a reglamentación que expedirá el Defensor del Pueblo.

En los asuntos laborales y contencioso administrativos los Defensores Públicos tendrán la calidad de representantes judiciales o apoderados y para ello requerirán otorgamiento de poder por parte del interesado.

Artículo 22. La Defensoría Pública se prestará:

1. Por los abogados que, como Defensores Públicos, formen parte de la planta de personal de la entidad.
2. Por los abogados titulados e inscritos que hayan sido contratados como Defensores Públicos.
3. Por los estudiantes de los dos últimos años de las facultades de derecho, oficialmente reconocidas por el Estado, pertenecientes a los consultorios jurídicos, quienes podrán intervenir bajo la supervisión y orientación académica de sus Directores y con la coordinación de la Dirección de Defensoría Pública, en los procesos y actuaciones penales, civiles y laborales, dentro de las condiciones previstas en el estatuto de la profesión de abogado.
4. Por los egresados de las facultades de derecho, oficialmente reconocidas por el Estado que escojan la prestación gratuita del servicio como Defensor Público durante nueve (9) meses como requisito para optar al título de abogado y de acuerdo con las condiciones previstas en el Estatuto de la Profesión de Abogado.

Para los efectos anteriores y todos los de ley, homologase el desempeño como Defensor Público al del servicio jurídico voluntario de que trata el Decreto extraordinario 1862 de 1989, dentro de las condiciones que determine el reglamento expedido por el Defensor del Pueblo. El Director Nacional de Defensoría Pública certificará sobre el cumplimiento del servicio.

Parágrafo. El Defensor del Pueblo podrá celebrar convenios con las universidades o facultades de derecho oficialmente reconocidas por el Estado, a fin de que ellas presten el apoyo académico y logístico necesario a los Defensores Públicos que sean seleccionados o aceptados por la Defensoría Pública, a la que corresponde la coordinación y la supervisión operativa del cumplimiento de los convenios.

Del contenido de dichas normas podemos extraer varias conclusiones:

La primera y más importante: según dicha regulación, la carga del acceso a la justicia la soporta una institución, la Defensoría del Pueblo, que tiene como función misional garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública.

De otro lado, ubica a los estudiantes de los dos últimos años de Derecho en el sistema nacional de Defensoría pública, con lo cual los hace garantes de este acceso a la justicia, como lo anotaba Arias (2004), pero en las condiciones previstas en el estatuto de la profesión de abogado para esa época, esto es, del Decreto 196 de 1971, concretamente en el artículo 30, regulación ésta que establece los procesos que pueden tramitar los estudiantes de consultorio jurídico. Adicionalmente, la función de los estudiantes ya no es autónoma, como lo era en vigencia de la anterior Constitución, época en la que dependían de sus docentes y por petición del juez que tenía el caso. Ahora sólo pueden actuar si están integrados al sistema nacional de Defensoría pública, previa firma del convenio que los consultorios jurídicos deben realizar con la Defensoría pública.

Mediante este breve recuento se confirma parcialmente el postulado objeto de nuestra investigación, según el cual los consultorios jurídicos tienen la carga de facilitar el acceso a la justicia, obligación que consiste en proveer, no en garantizar el acceso a ese derecho, en la medida en que el ente estatal, que tiene a su cargo esa función, es la Defensoría del Pueblo, a la que se le

puede atribuir esa carga general, mientras que a los consultorios jurídicos sólo se puede atribuir esa función en la medida en que los estudiantes de consultorio jurídico hacen parte del sistema nacional de Defensoría pública y, por ello, tienen que asumir esa labor, como abogados de pobres, pero sólo en las materias que están contempladas en el artículo 30 del Decreto 196 de 1971, en lo demás no.

¿Por qué se hace la precisión de que el garante de ese derecho es la Defensoría del Pueblo y no los estudiantes de los consultorios jurídicos, quienes sólo hacen su aporte en los términos del estatuto de la profesión de abogado? Parece un tecnicismo o un formalismo, pero no lo es, en la medida en que el señalado como responsable del acceso a la justicia es el garante de ese derecho, mientras que los demás sólo responden en la medida de sus competencias.

Cuando se alude al acceso a la justicia, se entiende la posibilidad de acudir ante todos los organismos que conforman el sistema público de justicia, no sólo ante la rama judicial, precisión que obliga a tomar el esquema de justicia que ya se esbozó, desde la justicia ordinaria hasta la supranacional, con el fin de examinar si el garante del derecho fundamental tiene real capacidad de otorgar el acceso a la justicia en todos los organismos que lo componen. Adicionalmente, conforme a lo dispuesto en la sentencia C-037 de 1996, acceso a la justicia no es sólo la opción de presentar una demanda ante la jurisdicción, sino que engloba un proceso tramitado en debida forma, en condiciones de igualdad real de las partes, con la valoración probatoria y con un fallo conforme a derecho.

Por lo anterior, la responsabilidad que le cabe a los estudiantes de Derecho en la garantía del acceso a la justicia, hay que circunscribirla al artículo 30 del Decreto 196 de 1971, Estatuto del Abogado para esa época, hoy reformado por la Ley 583 de 2000, disposición que será el marco de la competencia (y responsabilidad) de los estudiantes de Derecho como garantes del derecho fundamental del acceso a la justicia.

## **2. Ubicación histórica del Art. 30 del Decreto 196 de 1971**

Llegar a dicha norma como fuente de la responsabilidad de los estudiantes de Derecho en esta materia resuelve, parcialmente, el tema objeto de nuestra investigación, pues aún no hay respuesta a la general atribución de competencia que en esta materia se le hace a los consultorios jurídicos. En otras palabras: ¿el artículo 30 del Decreto 196 de 1971 es suficiente fundamento para atribuir a los estudiantes de consultorio jurídico la competencia general para garantizar el acceso a la justicia de las personas de menos recursos económicos? Trataremos de demostrar que ello no es así.

Aunque la Ley 24 de 1992 es posterior a la Constitución de 1991 y desarrollo de una de sus instituciones, la Defensoría del Pueblo, esta disposición desarrolla parte de su contenido porque remite al Decreto 196 de 1971, norma que nació en el seno de la Constitución de 1886. Estamos, en consecuencia, frente a una disparidad de marcos constitucionales inspiradores de cada una de las normas, la cual nos puede llevar a conclusiones equivocadas, tales como aquella que pregona que si tenemos la carga del acceso a la justicia en esos temas del Art. 30 del Decreto 196 de 1971, la tenemos en general.

Contrario a lo que pasa con la Constitución de 1991, minuciosa en contemplar los derechos y garantías de los ciudadanos, que no los deja en mera enunciación, sino que blindo con mecanismos de protección efectiva, como las acciones constitucionales, en la Constitución de 1886 el panorama era muy distinto y limitado (desde nuestra óptica del siglo XXI), pues no sólo no existían algunos derechos y otros tenían contornos distintos a los que hoy tienen (como ocurre con el derecho de defensa), sino que había instituciones que no estaban claramente definidas, y las dejó como meras

novedades académicas para los juristas más avanzados y que hubieran podido beber en fuentes doctrinales extranjeras.

Este es el caso de la figura del acceso a la justicia, la cual no existía como garantía, al punto que no tenía una definición constitucional y legal y, menos, había un garante de ella. Era una institución que estaba implícita en la del derecho de defensa, como uno de los contornos de la misma, pero sin las precisiones que ahora tenemos. Lo anterior, no quiere decir que la necesidad no existiera y que no hubiera una respuesta del ordenamiento. Existía, como siempre ha existido y, de hecho, había alguna respuesta de los organismos estatales para los reclamos que se esconden detrás.

El único funcionario que tenía una función parecida a la de garantizar el acceso a la justicia (que aún conserva), en condiciones muy parecidas a las que hoy tiene el Defensor del Pueblo, era el Personero Municipal, funcionario que, conforme a lo previsto en los arts. 136, 139 y 140 del Decreto 1333 de 1986, tiene múltiples atribuciones en relación con los derechos de los ciudadanos, razón por la cual se le designa como “defensor del pueblo o veedor ciudadano, agente del Ministerio Público y defensor de los derechos humanos”, así como otras que atañen a la marcha del municipio como tal, aunque ninguna de ellas era lo suficientemente concreta como para atribuirle competencia general para garantizar el acceso a la justicia.

Ante la ausencia de la institución estatal encargada de velar por este derecho, el ordenamiento tenía que recurrir a algún mecanismo para llenar ese vacío. La vía para ello fue la interpretación de un principio constitucional, el del deber de solidaridad de los particulares, en virtud de la cual los ciudadanos estaban obligados a contribuir en el funcionamiento de la administración de justicia, lo que se traducía en que el ciudadano honorable podía ser designado jurado de conciencia o defensor oficioso del sindicato y el abogado litigante (sin importar su área de trabajo) debía tener la defensa oficiosa de varios sindicatos y, finalmente, los estudiantes de Derecho tenían

que contribuir con ese fin en las labores señaladas en el art. 30 del Decreto 196 de 1971. Mediante ese aporte solidario de todos, se lograba subsanar la necesidad de acceso a la justicia que en esos papeles requería un ciudadano.

A pesar de que la Constitución de 1991 también contempla la solidaridad, incluso como principio constitucional (artículo 1º.), el significado de la misma, a pesar de ser mayor en términos absolutos, es menor en temas como éste porque previó mecanismos jurídicos para cubrir ese derecho fundamental al acceso a la justicia, por lo cual es menos probable que el ciudadano común tenga que realizar labores como defensor oficioso o jurado de conciencia (que ya no existen en materia penal), pues para la realización de esa labor de acceso a la justicia, se creó el sistema nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo.

Pero el tema no es un simple conflicto de fecha de expedición de normas (la Constitución de 1991 y el Decreto 196 de 1971), pues aún con la reforma que se le hizo al artículo 30 mediante la Ley 583 de 2000, la situación anotada sigue igual, pues el cambio que se le hizo a la norma fue meramente estético, esto es, no se varió su esencia y se mantuvo la misma filosofía que orientaba la norma derogada, con lo que se dejó intacto el motivo de incongruencia normativo que se anotó puesto que dejó a los estudiantes la misma carga de acceso a la justicia de la época en la que no había organismo competente para cubrir esa necesidad básica.

A modo de conclusión, es claro que hasta el año 1991 esa carga que los estudiantes de consultorio jurídico tenían con el art. 30 del Decreto 196 de 1971, podía extenderse a todas las necesidades de acceso a la justicia que tenía el ciudadano que, además, rebasaba el listado de temas que enuncia la norma porque el esquema constitucional tenía una deficiente reglamentación del tema y se requería que la solidaridad de todo el conglomerado social ayudara a satisfacer esa necesidad.

Por cambiar el marco constitucional, esa misma norma deja de tener esas posibilidades hermenéuticas y desaparece esa manifestación de la solidaridad ciudadana, por la exhaustiva reglamentación que el legislador ha hecho de la protección y defensa de los derechos, sin dejar vacíos en cuanto a protección, por lo que no hay necesidad de que el ciudadano recurra a su solidaridad para atender esa tarea y, en el caso de hacerlo, estará invadiendo la órbita de competencia de una autoridad nacional instituida para ello.

En el caso de los consultorios, la competencia que la Ley 583 de 2000 les ha dejado, debe ser interpretada en forma restrictiva, esto es, por existir un ente competente para asumir esa función, su labor debe limitarse a lo que estrictamente prevé la norma, sin posibilidad de extenderlo a materias o labores no contempladas en la disposición.

### **3. Acceso a la justicia: nuevo significado**

Hay un segundo enfoque del problema, tal vez más importante que el anterior, que, en el fondo, es de carácter formal. Este responde a la pregunta relacionada con el alcance que tiene el derecho de acceder a la justicia y es menester, precisar si éste se logra mediante la facilitación de la presentación y trámite de una acción judicial o si, por el contrario, como lo señalan González (2001) y Valbuena (2009), el alcance a la justicia es más amplio que esto y hasta dónde se extiende.

La pregunta se puede formular así: el hecho de que los estudiantes de consultorio jurídico sean abogados de pobres y, como consecuencia de esto, tengan la función jurídica de facilitar el acceso a la justicia en los temas que establece la Ley 583 de 2000, ¿ello permite concluir que su función constitucional es la de garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos? Adicionalmente: si, conforme a lo dispuesto en la Ley 24 de 1992 hoy los

consultorios jurídicos sólo le colaboran a la Defensoría del Pueblo en una de sus tareas misionales, ¿es viable predicar una competencia general de facilitar el acceso a la justicia?

Creemos que no porque la asignación de una carga (como la del acceso a la justicia), sólo tiene sentido si con el gravamen se otorgan las facultades necesarias para cumplirla. Adicionalmente, hay que precisar los ámbitos en los que se recrea ese derecho de acceso a la justicia, con el fin de concluir si en todos ellos tiene competencia el sujeto gravado con ella.

En ocasiones, caemos en el “*sofisma de MacGiver*”, que consiste en pensar que en todos los campos del conocimiento se puede hacer lo que hacía este personaje de la televisión del siglo pasado, quien, con una navaja y elementos de la vida diaria, lograba resolver todos los problemas que se le presentaban y salía airoso de todas sus dificultades. Eso mismo es lo que pasa cuando nos convencemos que con solo otorgarle al estudiante la facultad de presentar unas limitadas demandas ante un juez municipal en única instancia, con ello le va a bastar para resolver todas las necesidades del ciudadano.

Puesto en un contexto histórico, es más fácil comprender el razonamiento: hasta 1991, era factible responder afirmativamente el interrogante, pues en las decisiones jurisdiccionales, proferidas en los procesos tradicionales, era posible esperar la solución de la mayoría de los problemas jurídicos de los ciudadanos. Hoy, el panorama jurídico ha cambiado sustancialmente: la jurisdicción es otra (se creó la jurisdicción de familia y los jueces administrativos y se cambió sustancialmente la jurisdicción penal), las acciones son otras (se crearon las acciones constitucionales de tutela, populares y de grupo) y la jurisdicción no se restringe a los jueces, pues la justicia se extiende a instituciones que están por fuera de la jurisdicción, tales como los jueces de paz, la jurisdicción indígena, la justicia arbitral, las funciones jurisdiccionales de las superintendencias y las notarías. Casualmente, ante

todas estas entidades que se señalan, carece de competencia alguna el estudiante de Derecho para realizar las gestiones del listado de la Ley 583.

En estas condiciones, las limitadas facultades concedidas para acceder a algunas acciones ante unos pocos jueces, no se cubre el vacío en cuanto a mecanismos para acceder a las otras expresiones de la justicia, tal como se concibe hoy. En consecuencia, hacerle creer al ordenamiento jurídico que con las pocas competencias que le han otorgado a los estudiantes de Derecho para adelantar acciones judiciales y unas pocas de otra índole, se puede resolver el problema de acceso a la justicia, es una mentira que pretendemos que la sociedad, y nuestros estudiantes, crean, con la ilusión de convertir a ese practicante en adalid de unos derechos que tiene que defender “con las uñas”.

Pero el problema de la inadecuada interpretación del artículo 30 del Decreto 196 de 1971 no termina ahí y tal vez la parte que ya enunciamos es la más fácil de concretar y corregir, pues el contexto general de la reglamentación de dicha norma es la compensación de unas situaciones de desigualdad que sufren algunos miembros de la sociedad, pero no todas las posibles causas de desigualdad, sino aquellas que tienen fuente económica, esto es, se orienta a auxiliar a los pobres, entendidos como los sujetos carentes de recursos económicos.

Por eso, la designación que la Ley 583 de 2000 nos hace como abogados de pobres no es gratuita ni accidental, pues, a pesar de que dicha norma fue expedida en vigencia de la Constitución de 1991, la redacción del texto conservó la filosofía que guiaba el Decreto 196 de 1971, que no era otra que la de subsanar la situación que supuestamente marcaba la desigualdad de los sujetos en esa época, que era la pobreza, pero la pobreza entendida como carencia de recursos económicos. Supuestamente, si se le ayudaba a quien carecía de dinero para pagar un abogado ya se estaba socorriendo a quien estaba en situación de desigualdad.

Hoy el problema de acceso a la justicia no es tan sencillo como parecía serlo hasta 1991. La dificultad no es tener o no el dinero para pagar un abogado, pues hay situaciones de “imposibilidad social” para proveer por sí mismo la defensa de sus derechos (Ley 24, 1992, art. 21), que no se pueden leer en términos de estrato socioeconómico, sino en situaciones que hasta 1991 no se habían visibilizado, como el de las minorías, los desplazados, los limitados físicos, mentales o sensoriales y muchos otros grupos poblacionales de especial protección. Para la protección del derecho de éstos a acceder a la justicia, con la garantía especial que su condición requiere, no es válido hacerles un test de capacidad económica, pues con este rasero algunos no calificarían como usuarios de los consultorios jurídicos, con el agravante de que la mayoría de esos sujetos requiere gestiones ante unos entes que no están en la lista de la Ley 583, que, posiblemente, no se limitan a una demanda ante un juez civil municipal.

La nueva Constitución y la jurisprudencia constitucional visibilizaron situaciones de desigualdad que no tienen como fuente la pobreza económica, por lo que se brinda estatus especial a grupos como los niños, niñas y adolescentes, a las personas de la tercera edad, a las personas con limitaciones (físicas, mentales, auditivas, cognitivas), a los desplazados, a las madres cabeza de familia, a las víctimas de secuestro, a las minorías étnicas, religiosas, sexuales y a muchos otros grupos poblacionales. Estos estatus no se fincan en la carencia de recursos económicos, sino en la especial naturaleza de su condición social y la desventaja en la que se encuentran en relación con todo el conglomerado social.

Por su especial situación, las necesidades de estos grupos poblacionales no se resuelven en forma genérica con la asignación de un abogado de pobres, esto es, un abogado que no les cobre. Para muchos de ellos el factor económico tiene alta importancia, aunque no es el punto principal de su desigualdad. Casi todos tienen necesidades puntuales que requieren asesoría, acompañamiento o direccionamiento, pero especializado y que apunte al núcleo de su reclamo.

Finalmente, el enfoque de las competencias otorgadas a los estudiantes en el artículo 30 del Decreto 196 de 1971, es jurisdiccional, esto es, presumen que las dificultades del ciudadano se resuelven mediante una acción adelantada ante la jurisdicción ordinaria, situación que era medianamente cierta hace 40 años, pero que hoy ha perdido validez, pues buena parte de las necesidades que hoy tienen los sujetos para acceder a la justicia es, paradójicamente, la ayuda para tareas que no tienen que ver con el trabajo de la jurisdicción, como las gestiones ante una notaría, una curaduría, una superintendencia, una inspección de Policía, una Cámara de comercio, las autoridades municipales, departamentales o nacionales, las instituciones del sistema de seguridad social, las instituciones de ayuda del Estado y muchos otras entidades y organismos que no operan con base en acciones judiciales. Una muestra de esta gran paradoja es que los estudiantes de Derecho no tienen competencia ni para formular una acción de tutela por su usuario (sentencia T-572, M.P. Fabio Morón D.) y deben recurrir al usuario para su redacción y trámite.

Otro tema esencial en esta materia es el de la calidad de esa ayuda para acceder a la justicia, pues, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ya no es sólo tener quién presente la demanda y quién la falle en un proceso judicial, sino que debe haber un servicio de asesoría jurídica de calidad jurídica, como lo señalaba Arias (2004) cuando alude al proyecto de ley que incluía a los estudiantes de Derecho en el sistema, asesoría que asegure igualdad real en el proceso, con adecuada valoración de pruebas y sentencia que respete unas garantías procesales. Por esto motivo fue que se tornó inidóneo el servicio de asesoría legal que prestaban los estudiantes de Derecho hasta 1991, con pleno valor legal y por el advenimiento de la nueva Constitución. Véanse las sentencias C-037 de 1996, C-617 de 1996, SU-044 de 1995, C-143 de 2001 y C-40 de 2003.

Por esa vía, la nueva Constitución (por medio de explícita jurisprudencia constitucional) exigió que el servicio de acceso a la justicia no fuera un

mero formalismo, como en ocasiones era el servicio prestado por algunos defensores de oficio, aun siendo abogados y, peor, cuando eran ciudadanos del común quienes, imponían un mínimo de garantía de derechos como requisito para avalar esas actuaciones extraordinarias del estudiante al que se autoriza para ejercer la defensa del ciudadano. Por ello, se les exigió a los consultorios jurídicos garantizar que el estudiante designado para dicha función sí cumpliera con las calidades y competencias que el encargo implica, condicionamiento que era impensable hasta 1991.

Con esa argumentación, es perfectamente válida la objeción que el Estado le podría hacer a la permanente petición de los consultorios jurídicos para obtener la ampliación del listado de la Ley 583, con el objeto de permitir que los estudiantes de Derecho pudieran tramitar algunos asuntos de familia (custodia y cuidado personal, visitas, divorcios de mutuo acuerdo, separaciones de bienes, para poner sólo ejemplos de este campo del Derecho), que aparentan simpleza jurídica, pero tienen una densidad humana tan grande que, a veces, rebasan la capacidad de abogados muy experimentados y descalifican, de paso, a los futuros abogados, algunos de los cuales no poseen la madurez vital que estos conflictos requieren.

#### **4. Consecuencias pedagógicas de asignar dicha carga a los consultorios jurídicos**

Un enfoque final del problema toca directamente con elementos pedagógicos y didácticos del quehacer de las facultades de Derecho.

Si se concibe como responsable de la carga relativa a ese derecho fundamental del ciudadano, ello habilitaría a cualquier sujeto para reclamar nuestro auxilio para acceder a cualquier ente del sistema público de justicia.

De igual forma, alguna persona o grupo social podría reclamar de las universidades la inclusión de unos contenidos pedagógicos que se enfocaran en su protección y defensa, puesto que se asumiría que la única forma para calificar a quienes han de ser sus defensores es mediante su formación académica e incluir en los pénsumes académicos las asignaturas que se relacionen con su situación social. En ambas situaciones, el solicitante tendría a su alcance la acción de tutela para la efectiva protección de su derecho fundamental.

Además, la aceptación de dicha competencia (más bien carga) en cabeza de los estudiantes, impondría a los consultorios jurídicos (y a las facultades de Derecho de las que hacen parte) la obligación de formar a sus estudiantes en esas materias que constituyen fuente de desigualdad, con la carga de organizar mecanismos administrativos que le permita al consultorio jurídico la efectiva protección de esos derechos para subsanar la carencia de competencia que tienen los estudiantes del consultorio jurídico con la contratación de abogados titulados y calificados para que se ocupen de esos temas.

De lograrse esto, las facultades de Derecho podrían decir con toda razón que su gestión tiene un verdadero acento social, en la medida en la que no sólo incluyen en su malla curricular temas con notable acento social (protección de minorías, población desplazada, diversidad sexual, menores y otros grupos), sino que se les brindaría a los estudiantes el laboratorio social en el que podrían hacer esa labor de inmersión en la verdadera realidad social que vive el país.

Lo que se acaba de señalar, que tiene un aparente tinte de crítica, no es más que la exteriorización de un deseo que, en el fondo, tienen quienes laboran en los consultorios jurídicos, quienes anhelan que nuestras instituciones dejen de ser entes educativos en los que escasamente se presentan demandas ejecutivas de alimentos o procesos de mínima cuantía con limitado alcance para el problema social, sin competencia para que el estudiante pueda ser apoderado de un usuario en una acción de tutela, para que sean

organismos bien dotados desde el punto de vista administrativo y jurídico y adelantar cualquier acción o trámite ante cualquier autoridad u organismo jurisdiccional (Illera, 2004).

Esta aspiración personal puede coincidir con el proyecto institucional de algunas universidades públicas (la de Antioquia, la Nacional, la del Valle, por mencionar sólo algunas) o de algunas de claro acento social, por su origen confesional, (la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad Javeriana y otras muchas), pero no tiene que ser necesariamente el proyecto formativo que tienen universidades de corte empresarial (como Eafit, Icesi y otras), en las que hay un decidido ascenso social, pero tal vez sin el protagonismo institucional de otras, lo cual es absolutamente razonable y defendible, por la libertad de cátedra que tienen las instituciones.

Finalmente, no hay duda de que formar abogados es una labor de grandes responsabilidades, pues implica brindarle a la sociedad un profesional que satisfaga sus expectativas y tenga aptitud profesional para desempeñarse adecuadamente. Esto es válido para los requerimientos normales de la sociedad para los egresados de la carrera. Pero si a estas demandas de la sociedad le agregamos la adecuada atención de estas necesidades para acceder a la justicia, diversas y complejas todas ellas, ello implicaría dotar a nuestros estudiantes de competencias que la mayoría de los abogados litigantes no posee o sólo lo adquiere para algunos grupos poblacionales.

## **5. Conclusiones**

A pesar de su clara reglamentación en la Constitución y la ley, el tema del acceso a la justicia sigue librado a una suerte parecida a la que tenía antes de la Constitución de 1991, pues su garante se limita a cumplir ese papel escasamente en el área penal, con la Defensoría Pública, sin que en la estruc-

tura de la institución exista una división encargada de garantizar el acceso a la justicia, la cual, curiosamente, sí tiene el Ministerio de Justicia, con su dirección de acceso a la justicia, por lo que, en los demás casos que no sean penales, los ciudadanos siguen dependiendo de la ayuda que proporcionen terceros para lograr acceder a la justicia.

Lo anterior indica que el desarrollo legal y jurisprudencial en materia de acceso a la justicia, no se ha concretado en reformas estructurales en las instituciones encargadas de ello, salvo la Defensoría Pública y las gestiones que en materia de tutela realizan las personerías municipales, es decir, dejan los demás temas que se relacionan con el acceso a la justicia a la iniciativa y gestión de los particulares, como es el caso de los consultorios jurídicos y hasta el mismo Ministerio de Justicia con su dirección de acceso a la justicia.

La obligación de los consultorios jurídicos en materia de acceso a la justicia es un tema que no ha sido estudiado con suficiente profundidad por la academia en cuanto a las cargas que impone a los estudiantes de Derecho y los consultorios jurídicos en general. Esto ha llevado a que se ignore la verdadera dimensión de esa obligación legal, con los compromisos que adquiere aquel que sea su garante, por lo cual la mayoría de las universidades, posiblemente, hayan aceptado el hecho de que está obligado a soportar esta carga y orienten parte de sus prácticas hacia este fin, con la creencia de que, por realizar las actividades permitidas en la Ley 583 de 2000, se satisfacen las necesidades de acceso a la justicia, cuando la realidad es muy distinta a la que crea esta norma.

La diversidad de necesidades que encierran los problemas del acceso a la justicia de los diversos grupos poblacionales, constituye una oportunidad pedagógica de gran valor para las universidades, como lo señala Duque (2008), pues son la motivación para crear equipos calificados de trabajo y, en ocasiones, interdisciplinarios, para satisfacer alguna o algunas de estas necesidades, con todos los requerimientos que ello implica. La satisfacción

de estas necesidades no se logra mediante el esquema de trabajo y equipamiento administrativo que usualmente tienen los consultorios jurídicos. Para el logro de estos fines es muy útil el mecanismo de las clínicas jurídicas, mecanismo pedagógico y social ampliamente defendido por autores como Duque (2008), Vásquez (2007) y otros, lista a la que nos unimos nosotros.

Para lograr lo anterior, será necesario que la respectiva universidad haya calificado a sus estudiantes para el manejo del problema e implementado las cátedras necesarias para su desempeño profesional para integrar esta experiencia con los estudios que se adelantan en los posgrados y maestrías de las instituciones.

Finalmente, casi todas las situaciones de indebido acceso a la justicia tienen instituciones que son sus garantes y están interesadas en adelantar investigaciones y trabajos de campo relacionados con su objeto misional, así como realizar la parte asistencial a la población objeto de su labor y trabajos que casi siempre están dispuestos a pagar a quien presente proyectos bien estructurados desde el punto de vista académico y administrativo, oportunidades para que las instituciones universitarias provean recursos mediante el trabajo de sus unidades académicas, proyectos que no excluyen la participación de practicantes, ya *ad honorem*, ora en semestres de práctica.

## Referencias

- Arango, F. (2013). *Derecho administrativo. Estructura de la administración pública*. Medellín: Biblioteca Jurídica Díké.
- Arias, D. (2004). Los consultorios jurídicos en el sistema nacional de Defensoría pública. La defensa. *Revista de la Defensoría Pública de Colombia*, (5), 50-57.
- Bogotá. Congreso de la República. *Ley 270 Estatutaria de la Administración de Justicia*. (1996).
- Bogotá. Congreso de la República. *Ley 583 Por la cual se modifican los artículos 30 y 39 del Decreto 196 de 1971*. (2000).

- Bogotá. Presidencia de la República. *Decreto 1333 Por el cual se expide el código de régimen municipal*. (1986).
- Bogotá. Presidencia de la República. *Decreto 196 Por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía*. (1971).
- Corte Constitucional. (1993). Bogotá. Sentencia T-043. Magistrado Ponente: Ciro Angarita B.
- Corte Constitucional. (1993b). Bogotá. Sentencia T-236. Magistrado Ponente: Fabio Morón D.
- Corte Constitucional. (1993c). Bogotá. Sentencia C-275. Magistrado Ponente: Antonio Barrera C.
- Corte Constitucional. (1993d). Bogotá. Sentencia T-348. Magistrado Ponente: Hernando Herrera V.
- Corte Constitucional. (1995). Bogotá. Sentencia T-004. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández G.
- Corte Constitucional. (1995b). Bogotá. Sentencia SU-044. Magistrado Ponente: Antonio Barrera C.
- Corte Constitucional. (1992). Bogotá. Sentencia T-006. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes M.
- Corte Constitucional. (1992b). Bogotá. Sentencia T-431. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández G.
- Corte Constitucional. (1992c). Bogotá. Sentencia T-597. Magistrado Ponente: Ciro Angarita B.
- Corte Constitucional. (1993d). Bogotá. Sentencia T-572. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional. (1996). Bogotá. Sentencia C-037. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo M.
- Corte Constitucional. (1996b). Bogotá. Sentencia C-617. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández G.
- Corte Constitucional. (2001). Bogotá. Sentencia C-143. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández G.
- Duque, Q. (2008). Los consultorios jurídicos y la popularización del derecho. *Prisma Jurídico*, 7(2), 341-358.
- González, M. (2001). Existe una concepción restringida del sistema público de justicia. Entrevista con Director de la Corporación Excelencia en la Justicia. *Periódico Ámbito Jurídico*, (93). Bogotá: Legis.
- Illera, M. et al (2004). *Manual práctico. Competencia de los consultorios jurídicos en los programas de derecho*. Barranquilla: Uninorte.
- Ossorio, A. (1989). *El alma de la toga*. (9ª Ed.). Buenos Aires: Jurídicas Europa-América.
- Valbuena, G. (2009). Acceso al Derecho, más que acceso a la justicia formal. Superintendente de Industria y Comercio. *Periódico Ámbito Jurídico*, (267). Bogotá: Legis.
- Vásquez, S. (2007). El acceso a la justicia: el rol de los consultorios jurídicos gratuitos frente a las clínicas jurídicas de interés público. *Revista institucional Universidad de Medellín*, 42(84).
- Velásquez, P. (2012). El trabajo social de los consultorios jurídicos: ¿necesidad u obstáculo? *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (116), 51 - 76.
- Velásquez, P. (2013). *Críticas a las competencias de los consultorios jurídicos*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.