

# Competencia de consultorios jurídicos en asuntos contravencionales y querrelables de policía.

---

Un análisis a partir de la Ley 2113 de 2021.

1 de junio de 2023

---

Creado por:

**Andres Felipe Echeverri Roldán**

Asesora:

**Sandra Janeth Tamayo Múnera**



**UNIVERSIDAD CES**  
Un compromiso con la excelencia

---

# Competencia de consultorios jurídicos en asuntos contravencionales y querellables de Policía -

Un análisis a partir de la ley 2113 de 2021

## Introducción

Los consultorios jurídicos desempeñan un papel fundamental en la percepción que se tiene respecto del acceso a la justicia y la relación Universidad-Sociedad, ya que son espacios para que la comunidad reconozca y se apoye en los estudiantes y asesores docentes, para poder ejercer sus derechos y reclamar por su garantía. El funcionamiento y regulación de los consultorios jurídicos por mucho tiempo pasó desapercibido como parte del engranaje académico universitario y durante un largo tiempo se le hicieron contadas reformas legales; sin embargo, la más reciente modificación legislativa presenta cambios sustanciales que impactan tanto a los consultorios jurídicos, a los estudiantes inscritos en ellos, como a los usuarios en estado de vulnerabilidad, a quienes con dichas modificaciones se les amplían las posibilidades y facilidades de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y bajo el principio de la gratuidad.

En este sentido, se justifica la necesidad de profundizar en aquellos aspectos novedosos y que han sido abordados de manera incompleta, lo que abre un abanico de posibilidades para la actuación de los estudiantes en la representación de terceros, una de esas consiste en actuar en asuntos administrativos realizados con trámites policivos; lo que nos obliga a preguntarnos ¿Qué conocimientos y herramientas prácticas necesitan los estudiantes adscritos a los consultorios jurídicos de las diferentes facultades de derecho para realizar asesoría y acompañamiento a los usuarios en el desarrollo de los procedimientos contravencionales y querellables de policía?, es por ello que como respuesta a esta pregunta hemos diseñado esta cartilla informativa compuesta por un glosario inicial de los términos más frecuentes, una descripción de los aspectos más relevantes del proceso abreviado de policía y sus alcances, así como las herramientas y procedimientos al alcance de los estudiantes y los asesores docentes del Consutorio Jurídico que permitan un acercamiento rápido al temática propuesta.

---

## Glosario

Para comprender de manera adecuada el contenido de esta cartilla, es importante conocer los términos básicos que se usan en el contexto de los procesos contravencionales y querellables de Policía, como los espedificados a continuación:

### **Proceso Verbal Abreviado:**

Establecido en el artículo 223 de la ley 1801 de 2016, como el trámite que se le da a los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las Autoridades especiales de Policía.

### **Consultorio Jurídico:**

Es un escenario de aprendizaje práctico de las Instituciones de Educación Superior, autorizado en los términos de la 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. **(Congreso de la República de Colombia, 2021, Ley 2113 de 2021, Art. 2)**

Asignatura obligatoria que también pretende desarrollar en los estudiantes habilidades y competencias para el ejercicio profesional acercándolos a prácticas de la representación judicial y extrajudicial de manera guiada por sus asesores docentes y cumpliendo con la función social del ejercicio profesional, procurando garantizar el derecho de acceso a la justicia a las personas en condición de vulnerabilidad.

### **Contravención de Policía:**

Es una infracción o violación a las normas o regulaciones establecidas por una entidad administrativa o policial. Estas contravenciones generalmente no son consideradas delitos graves, pero aun así están sujetas a sanciones y multas de tipo administrativo.

Las sanciones pueden implicar el pago de sumas de dinero, la pérdida de licencias de conducir, el límite al porte de armas de fuego, la comparecencia ante una autoridad de policía para determinar la responsabilidad, entre otras sanciones.

Algunos ejemplos comunes de contravenciones de policía pueden incluir el consumo de alcohol en la vía pública, el ruido excesivo, el incumplimiento de señales de tráfico, entre otros.

---

## **Mecanismos Alternativos de Solución de Desacuerdos y Conflictos de Convivencia:**

Hace referencia a que los desacuerdos y los conflictos relacionados con la convivencia pueden ser objeto de conciliación y de mediación, sólo en relación con derechos renunciables y transigibles y cuando no se trate de situaciones de violencia.**(Duque, 2019)**

### **Orden de Policía:**

Es un mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla. Es la materialización del ejercicio de la autoridad, por lo que las órdenes de policía son de obligatorio cumplimiento. Las personas que las desobedezcan serán obligadas a cumplirlas a través, si es necesario, de los medios, medidas y procedimientos establecidos en la ley 1801 de 2016. Si la orden no fuera de inmediato cumplimiento, la autoridad conminará a la persona para que la cumpla en un plazo determinado, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes.**(Congreso de la República de Colombia, 2016, Ley 1801 de 2016, Art. 223)**

### **Querrela Civil de Policía:**

Es el procedimiento mediante el cual las personas, naturales o jurídicas, con la intervención de las autoridades de policía persiguen la protección de los derechos legalmente constituidos o de ciertas situaciones de hecho tuteladas en las normas policivas.**(Gutiérrez, 2007)**

Las autoridades de policía para tal oficio son los Inspectores de Policía y los Corregidores, los Alcaldes Distritales o Municipales, los Gobernadores y el presidente de la república.**(Congreso de la República de Colombia, 2016, Ley 1801 de 2016, Art. 198)**

---

## Proceso contravencional y querellable de policía

### Presupuestos:

Los procesos policivos encuentran fundamento legal y normativo en ley 1801 de 2016, de manera específica en el artículo 223, que establece el proceso verbal abreviado para atender los comportamientos contrarios a la convivencia o la afectación a los dueños de bienes inmuebles que demuestren la posesión material, sean poseedores o tenedores que soportan algunas perturbaciones al derecho de dominio y goce que ejercen sobre dichos bienes. De igual manera las ordenanzas departamentales y el código de convivencia ciudadana, establecen los hechos y derechos que se buscan proteger y tramitar con el proceso verbal abreviado (**Congreso de la República de Colombia, 2016, Art. 223**).

Atendiendo a esta particularidad, es que la norma que regula el funcionamiento de los consultorios jurídicos establece que desde estos espacios se pueda llevar a cabo la representación de terceros en los procesos contravencionales que tiene un propósito múltiple, por un lado, busca promover el acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad, además de fomentar la sana convivencia ciudadana, tanto en espacios públicos como en los establecimientos privados y abiertos al público, al mismo tiempo que contribuye definitivamente a la construcción de conocimientos y habilidades de los estudiantes en pro de la solución de conflictos diarios y de convivencia, siendo hoy una necesidad para la sociedad, profesionales probos y capaces de encontrar y promover solución a conflictos que no trasciendan a la esfera de lo penal.

Para ello, la ley 2113 de 2021 en su artículo 9, establece la competencia general para la representación de terceros, autorizando a los estudiantes, bajo la supervisión, guía y el control de los asesores docentes, podrán actuar en los casos enunciados en este, cuando la cuantía no supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV); y de manera específica el numeral 13, define la representación de terceros en los asuntos querellables de policía, que no son más que los descritos en la ley 1801 de 2016 en el capítulo I, y que se refieren a los siguientes asuntos en particular:

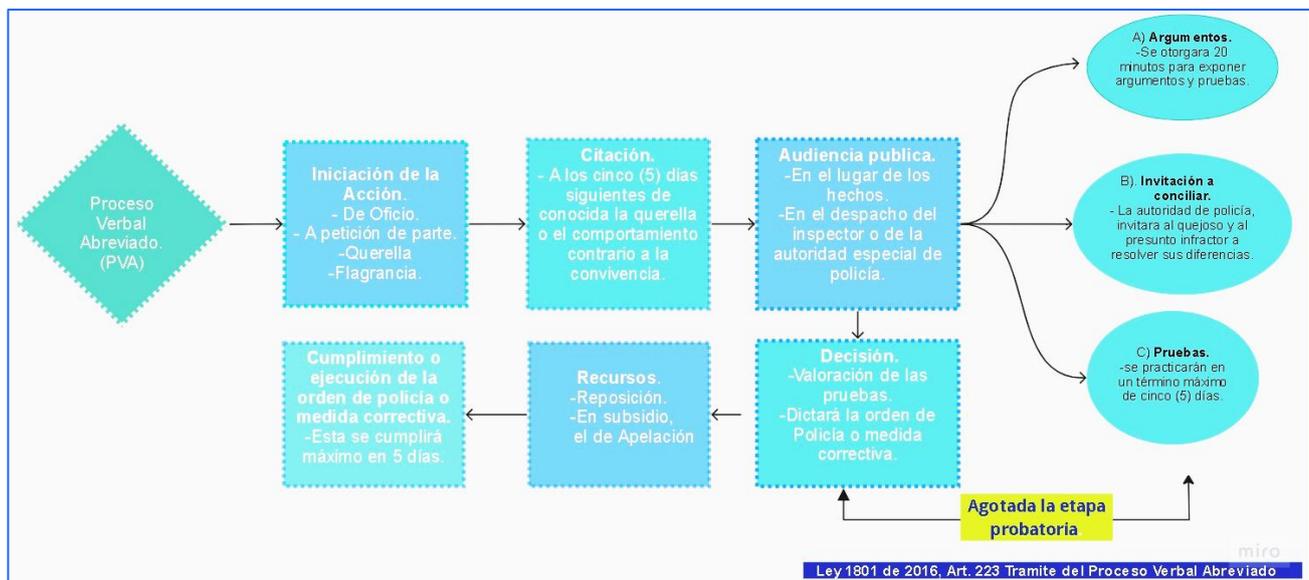
- La posesión, la tenencia y las servidumbres, así como también
- Los comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles,
- Los comportamientos contrarios al derecho del uso de servidumbres, y

- El ejercicio de las acciones de protección de los bienes inmuebles, en los cuales se podrá instaurar querrela ante el Inspector de Policía, mediante el procedimiento establecido por el proceso verbal abreviado.

Este proceso se rige por los principios de oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe, que se aplica exclusivamente para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía, en ejercicio de su función y actividad (**Congreso de la República de Colombia, 2016, Ley 1801 de 2016, Art. 213**).

Para comprender el desarrollo de este procedimiento administrativo se presenta el siguiente

## Flujograma del Proceso Verbal Abreviado (PVA)



## Paso a paso del Proceso Verbal Abreviado (PVA)

**1. Iniciación de la acción:** La acción de policía puede iniciarse atendiendo a las siguientes circunstancias:

**-De oficio:** La inicia directamente la autoridad competente, esto es los inspectores de policía y los corregidores, los alcaldes distritales o municipales, los gobernadores y el presidente de la república.

**-A petición de parte:** La persona que está afectada con la acción se presenta ante la autoridad competente y formula una queja o querrela, también es conocida como actuación rogada

**-En flagrancia:** Ocurre cuando quien infringe la norma es aprehendido por

---

algunos de los miembros de la policía nacional o la autoridad de policía presencia los hechos de manera directa, razón por la cual podrá iniciar de inmediato la audiencia pública, tal y como lo indica la Ley 1801 artículo 223, numeral 1. **(Congreso de la República de Colombia, 2016, Ley 1801 de 2016, Art.223)**

## **2.Citación:**

Las mencionadas autoridades de policía tienen cinco (5) días hábiles, *“En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil”* **(Congreso de la República de Colombia, 1913, Art. 62)** una vez han conocido la querrela o el comportamiento contrario a la convivencia para citar a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor, mediante comunicación escrita (correo certificado, electrónico, medio de comunicación que disponga o medio más expedito o idóneo) donde se señale dicho comportamiento.

## **3. Audiencia pública:**

La audiencia pública se surtirá en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía (si el infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor la autoridad tendrá por ciertos los hechos y resolverá de fondo según las pruebas) así:

### **a) Argumentos.**

Se otorgará tanto al presunto infractor como al quejoso un tiempo máximo de veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas.

### **b) Invitación a conciliar.**

La autoridad de Policía invitará al quejoso y al presunto infractor a resolver sus diferencias de acuerdo con los mecanismos alternativos de solución de desacuerdos y conflictos.

### **c) Pruebas.**

Se practicarán en un término máximo de cinco (5) días hábiles. Igualmente, la autoridad podrá decretar de oficio las pruebas que requiera y dispondrá que se practiquen dentro del mismo término.

La audiencia se reanudará al día siguiente al del vencimiento de la práctica de pruebas.

Son medios de prueba del proceso único de policía los siguientes: 1. El informe de policía. 2. Los documentos. 3. El testimonio. 4. La entrevista. 5. La inspección ocular. 6. El peritaje. 7. Los demás medios consagrados en la Ley 1564 de 2012.

La práctica de los medios probatorios se ceñirá a los términos y procedimientos establecidos en el presente Código (ver artículo 217 de la ley 1801 de 2016). **(Congreso de la República de Colombia, 2016, Ley 1801 de 2016, Art. 217)**

---

#### **d) Decisión.**

La autoridad de policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía (verbal o escrita) o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados.

La decisión quedará notificada en estrados.

#### **4. Recursos:**

Contra la decisión proferida por la autoridad de policía proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia.

El recurso de reposición se resolverá inmediatamente, y de ser procedente el recurso de apelación, se interpondrá y concederá en el efecto devolutivo dentro de la audiencia, remitiéndose al superior jerárquico dentro de los dos (2) días siguientes, ante quien se sustentará dentro de los dos (2) días siguientes al recibo del recurso. El recurso de apelación se resolverá dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación.

Para la aplicación de medidas correctivas en asuntos relativos a infracciones urbanísticas, el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo.

Los recursos solo procederán contra las decisiones definitivas de las autoridades de Policía.

#### **5. Cumplimiento o ejecución de la orden de policía o la medida correctiva.**

Una vez ejecutoriada la decisión que contenga una orden de Policía o una medida correctiva, esta se cumplirá en un término máximo de cinco (5) días.

Es importante dejar claro que, si el infractor o perturbador no cumple la orden de Policía o la medida correctiva, la autoridad de Policía competente, por intermedio de la entidad correspondiente, podrá ejecutarla a costa del obligado, si ello fuere posible. Los costos de la ejecución podrán cobrarse por la vía de la jurisdicción coactiva. (El cobro coactivo de que trata la presente ley 1801 de 2016, se regula por lo dispuesto en el artículo 100, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011).

En lo relacionado con el recaudo y administración del dinero por concepto de multas, el decreto 1284 de 2017, establece que los recursos provenientes de las multas del Código Nacional de Policía y Convivencia ingresarán al Fondo Territorial de Seguridad y

---

Convivencia Ciudadana (FONSET), en cuenta independiente dispuesta por las administraciones Distritales y Municipales. **(Presidente de la República de Colombia, (2017) Decreto 1284 de 2017)**

Los Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) tienen su origen en la Ley 418 de 1997, que dispuso la existencia de un fondo cuenta de seguridad en todos los departamentos y municipios del país con el fin de destinar recursos para atender las necesidades regionales en la materia.

Los FONSET se deben distribuir de acuerdo con las necesidades regionales de seguridad y convivencia ciudadana y de conformidad con lo establecido en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Por ello, son una fuente idónea para la financiación de lo dispuesto en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. (PISCC). **(Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 48)**

El incumplimiento de las medidas correctivas conlleva a que la autoridad de policía realice el reporte al Registro Nacional de Medidas Correctivas – RNMC-, las cuales tienen como objetivo disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia. El RNMC, incluirá la identificación de la persona, el tipo de comportamiento contrario a la convivencia, el tipo de medida correctiva y el estado de pago de la multa o cumplimiento de la medida correctiva.

Cuando las autoridades de policía impongan una medida correctiva deberán informar a la Policía Nacional para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público. El cual será consultado por las entidades públicas, de conformidad con las normas vigentes y genera antecedentes de tipo administrativo.

Finalmente, después de seis (6) meses, si la persona no ha cumplido con la sanción impuesta, tendrá nuevas medidas como por ejemplo la limitación para obtener o renovar el permiso de tenencia o porte de armas de fuego; no ser nombrado o ascendido en un cargo público; no ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública; no renovación de un contrato con una entidad del Estado; no podrá obtener o renovar el registro mercantil en Cámaras de Comercio, entre otras medidas.

## Conclusiones

Finalmente, es importante tener en cuenta que desde la competencia general para la representación de terceros, los estudiantes adscritos a los consultorios jurídicos, tendrán nuevos retos para asumir, pues bajo la supervisión, la guía y el control de sus asesores docentes, asumirán el conocimiento de conflictos cotidianos en las ciudades, municipio y zonas rurales, donde muchos abogados titulados no han explorado las

---

gestión de este tipo de asuntos, lo que es de suma importancia en el marco de la garantía del acceso a la justicia de las personas en estado de vulnerabilidad, pues 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 se convierten en un nuevo reto para las facultades desde la enseñanza y la práctica real.

## Bibliografía

Alarcón, Carlos Emilio & Bonilla, Mabel. (2021, noviembre 9). Las nuevas competencias de los estudiantes de consultorios jurídicos. *Ámbito Jurídico*.

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/las-nuevas-competencias-de-los-estudiantes-de-consultorios-juridicos>

Alcaldía de Itagüí. (2017). *Procedimiento para el Trámite de Querrela Civil de Policía*.

<https://itagui.gov.co/uploads/entidad/calidad/4f8db-procedimiento-para-el-tramite-de-querella-civil-de-policia.pdf>

Congreso de la República. (1996). *Ley 270 de 1996*.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0270\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html)

Congreso de la República de Colombia. (1913). *Ley 4 de 1913*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8426>

Congreso de la República de Colombia. (1971). *Decreto 196 de 1971*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=92330>

Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 583 de 2000 Por la cual se modifican los artículos 30 y 9 del Decreto 196 de 1971*.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0583\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0583_2000.html)

Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2113 de 2021*.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2113\\_2021.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2113_2021.html)

---

Por medio del cual se regula el funcionamiento de los consultorios jurídicos de las instituciones de educación superior, Pub. L. No. 2113 (2021).

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2113\\_2021.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2113_2021.html)

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1)

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1801 de 2016, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*.

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/GUIA%20PIS CC.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/GUIA%20PIS%20CC.pdf)

Duque. (2019). *Procedimiento único abreviado de policía*.

<https://itagui.gov.co/uploads/entidad/calidad/50557-procedimiento-unico-abreviado-de-policia.pdf>

Galeano María Eumelia. (2020). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Universidad Eafit.

<https://books.google.es/books?id=Xkb78OSRMI8C&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>. (junio de 2018)

Garzón Guevara. (2019, octubre 21). *Una reforma necesaria a los consultorios jurídicos*. *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/educacion-y-cultura/una-reforma-necesaria-los-consultorios-juridicos>

Gutiérrez. (2007). *La querrela civil de policía como procedimiento especial del derecho policivo*.

Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación* (P. Baptista Lucio, Ed.; Sexta edición). McGraw-Hill Education.

Herrera, M. V. A. (2016). *El amparo de pobreza en Colombia como garantía efectiva del derecho al acceso a la administración de justicia* [UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. FACULTAD DE DERECHO].

<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/17976/u728397.pdf?sequence=1>

Moreno, D. A. (Director). (2017, julio 27). *Procedimiento verbal abreviado*.

[https://www.youtube.com/watch?v=4\\_5JAz81BD8](https://www.youtube.com/watch?v=4_5JAz81BD8)

Presidente de la República de Colombia. (2017). *Decreto 1284 de 2017*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=82925>

TORRES RICO, R. (2008). *Delitos y contravenciones como factores de criminalidad y de perturbación de la convivencia social*.

