

DOCUMENTO

COMO COLEGIO SOLO NOS INTERESA LA CALIDAD Y NO LA CANTIDAD DE GRADUADOS^(*)

Lic. Juan Diego Castro Fernández
Presidente del Colegio de Abogados

(*) Segundo Congreso Nacional de Desarrollo Sostenible. Conferencia pronunciada el 20 de febrero del 2001, en el Conare (Consejo Nacional de Rectores).

SUMARIO:

1. Consecuencias de la proliferación de las Universidades
 - 1.1. Comportamiento de la Incorporación
 - 1.2. Acciones y posiciones del Colegio de Abogados
 - 1.2.2. Inspección del Estado
 - 1.2.3. SINAES
 - 1.3. Papel de los Colegios Profesionales
 - 1.4. Diferencia del COLEGIO con SINAES y CONESUP

Propuestas

1. Consecuencia de la proliferación de las Universidades

Permítanme que hable como Presidente del COLEGIO DE ABOGADOS, es decir, desde la perspectiva particular de un gremio.

En este siglo, en nuestro país, existió durante más de treinta años el monopolio de la educación superior estatal. A partir de la década de los setentas hace aparición la educación superior privada. Surgieron otras universidades estatales y una miríada de universidades privadas, en un país que no llegaba a los tres millones de habitantes. En este momento hay cuatro universidades estatales y cuarenta y seis universidades privadas, y se encuentran en trámite de aprobación seis universidades privadas. Eso sin tomar en cuenta los proyectos de ley de creación de nuevas universidades estatales que hay en la corriente legislativa.

De la misma suerte que las universidades se quejan de las carencias formativas de los estudiantes que reciben, los colegios profesionales nos quejamos de la formación que algunos graduados que recibimos, con el agravante que las deficiencias formativas tenemos que soportarlas durante todo el ejercicio profesional del agremiado. Nos encontramos ante la situación de tener que llenar las lagunas de formación profesional, y esto no siempre es posible por el carácter voluntario y supletorio de la formación que impartimos. Además, nuestros programas de actualización no están destinados a llenar lagunas sino a darle seguimiento al avance del conocimiento. Por esto es que los problemas formativos tienden a agravarse con el transcurrir del tiempo. Mientras carezcamos un sistema de recertificación obligatoria, que sólo por ley se puede crear, esto seguirá siendo así.

Después de veinticinco años de enseñanza superior privada, nos encontramos ante el hecho de que hay una gran disparidad de formación en la gran masa de profesionales que el sistema gradúa. Esta gran disparidad no es consecuencia de las diferencias naturales individuales de los seres humanos, tiene su origen en las carencias del sistema, del cual forman parte las universidades privadas. No podemos afirmar que todo lo que hacen las universidades privadas está mal, eso sería tan falso como afirmar que todo lo que hacen las universidades públicas está bien. Hay una gran heterogeneidad en cuanto a la situación de las universidades.

Como COLEGIO DE ABOGADOS detectamos las fortalezas y debilidades de formación tanto en el curso de Etica Profesional Jurídica, como en el trámite de incorporación y en el ejercicio profesional una vez que hemos convertido al graduado en abogado.

Nuestros profesores de Etica Profesional Jurídica (abogados y filósofos a la vez) para el diseño de sus lecciones parten de la presunción de que los estudiantes que reciben son egresados de la carrera de Derecho y por eso usan un lenguaje técnico. Sin embargo, nos encontramos con algunos estudiantes con los que es imposible sostener una conversación técnico-jurídica, los hay que no manejan los conceptos más elementales de la ciencia jurídica.

A nuestra Comisión de Aranceles no sólo llaman los clientes de los abogados haciendo consultas, han llamado abogados preguntando qué son los *generales* de una persona o cuales son los *timbres* que lleva una certificación.

Nuestra Fiscalía atiende un promedio de 30 denuncias mensuales contra abogados y hay 620 expedientes disciplinarios en trámite, y un porcentaje elevado de ellos tiene origen en la impericia de los abogados, es decir, son producto de las deficiencias formativas con que recibimos a los graduados. En esta estadística no están contemplados los expedientes que el Juzgado Notarial y la Dirección Nacional de Notariado abre por las deficiencias de formación de los notarios, que son mayores que las de los abogados, pues siendo el notariado toda una profesión diferente, nuestras universidades otorgan el título de notario generalmente con dos cursos: uno de derecho notarial y otro de derecho registral. Esto en el mejor de los casos, pues hay funcionarios de los diferentes registros, que por ese sólo hecho suelen reconocerles ambos cursos.

1.1. Comportamiento de la Incorporación

En los últimos tiempos nos ha llamado la atención el desproporcionado volumen de incorporaciones que ha realizado el COLEGIO DE ABOGADOS. Sólo en 1999 se incorporaron 1.492 abogados, un promedio de 4.09 abogados por día natural.

En esta oportunidad no vamos a abordar el problema de la cantidad de abogados, tema este que merece un debate aparte. Nos preocupa la calidad de los incorporandos y el costo social de su expulsión del mercado laboral. No aceptamos la tesis de algunas universidades privadas de que el mercado discrimine los buenos de los malos profesionales, pues ese argumento se está esgrimiendo como excusa para legitimar la mala calidad de la enseñanza que imparten. No aceptamos que para que un abogado salga del mercado muchos de sus clientes primero tengan que perder sus propiedades o su libertad, sólo por su impericia. Esa es una opinión socialmente irresponsable, en la

mejor línea neoliberal. Nuestra tesis es que existe la obligación de formar excelentes profesionales, independientemente de las exigencias del mercado. Nos sentiríamos satisfechos si los 11.351 abogados incorporados tuvieran una formación de alto nivel, que le sirvan al país con eficiencia y apegados a los cánones de la ética. Lamentablemente no podemos decir que en todos los casos se cumplen nuestros deseos. Los índices de nuestra fiscalía nos lo confirman todos los días. Las exigencias del mercado son un problema de planificación de la oferta que le corresponde a las esferas estatales resolver.

Nos interesa que se incorporen abogados que sean capaces de prestar un excelente servicio a la sociedad costarricense. No nos interesa que la masificación de esta y otras profesiones sea en detrimento de la calidad.

No nos interesan abogados extremadamente instrumentalizados, choferes de códigos, simples tramitadores de gestiones o mandaderos de sus clientes.

Aspiramos a un abogado de base humanista, éticamente comprometido con las mejores causas de la humanidad, científicamente formado, juriconsulto, estudioso, al servicio de la justicia, capaz de analizar el sistema jurídico y su sustrato histórico-sociológico, capaz de buscar soluciones en momentos en que se operan constantes cambios en todos los órdenes del mundo que necesariamente se reflejan en los sistemas jurídicos, capaz de leer la realidad y no sólo los papeles, de comprender las consecuencias de los diferentes proyectos de ley y la naturaleza de los cambios que constantemente se operan en el sistema. Si queremos eso, hay que elevar los niveles de excelencia y exigencia académica todos los días y adecuar los currículos al perfil descrito.

El siglo XXI no puede darse el lujo de tener profesionales desactualizados porque el conocimiento avanza vertiginosamente. Hoy más nunca resulta cierta la exigencia ética de Eduardo Couture: Un abogado que no estudia, es cada día menos abogado.

Y desde luego que en este aspecto la proliferación de universidades privadas ha ido en detrimento de la calidad de la enseñanza de las ciencias jurídicas. Esto ha sido así porque no siempre estas universidades se conciben como empresas culturales. Las hay que son simplemente empresas, sin más, en donde priva el ánimo de lucro y no el interés académico. No tenemos prejuicios contra las universidades privadas. Lo único que les exigimos que lo que hagan lo hagan bien, les decimos que el ánimo de lucro no es incompatible con la excelencia

académica. En el mundo hay universidades privadas de gran prestigio, como Harvard o Yale, Stanford. Operan con la lógica privada, y en este sentido compiten en calidad, ya que su subsistencia depende de su prestigio académico.

Nos preocupa el auténtico lavado de títulos que hemos detectado en algunas universidades. Algunas veces hemos logrado poner freno a la situación, pero esto no siempre es posible por cuando no es al COLEGIO al que por mandato constitucional le corresponde la inspección de la enseñanza privada, es al Ministerio de Educación Pública, y éste se niega sistemáticamente a cumplir con el artículo 79 de la Constitución Política que le ordena la vigilancia de la enseñanza privada, mandato que ha sido reiteradamente ratificado por la Sala Constitucional. Este ausentismo estatal, que forma parte de la lógica neoliberal en boga, es el que ha consagrado las estafas académicas.

1.2. Acciones y posiciones del Colegio de Abogados

1.2.1. Examen de incorporación

Las universidades otorgan títulos académicos (bachilleratos, licenciaturas, especialidades, maestrías, doctorados), los colegios otorgan títulos profesionales (abogados, médicos, bibliotecarios, etc.). La conversión de títulos académicos en títulos profesionales no puede reducirse a un trámite administrativo, pues es el otorgamiento de una licencia para ejercer una profesión, con todo el impacto social que eso tiene. Una condición no debe conducir mecánicamente a la otra.

Como colegios profesionales nos convertimos en garantes ante la sociedad de que el título profesional que otorgamos corresponde a una determinada calidad e idoneidad comprobada del titulado. Somos nosotros y no las universidades las que otorgan esta garantía, por dos razones: porque nos corresponde la vigilancia del ejercicio profesional, somos entes fiscalizadores y porque un porcentaje importante de expedientes disciplinarios que se abren tienen origen, no en razones morales, sino en razones técnicas, es decir, son consecuencia de errores de formación de nuestros colegiados, las malas universidades nos convierten así en administradores de sus negligencias e ineficiencias.

De modo que la ciudadanía acude a los servicios de los profesionales, confiada en la certificación que damos los colegios, y las deficiencias de formación somos los colegios los que las sufrimos en nuestras fiscalías. Por eso es que hemos planteado la realización del

examen de incorporación, esta es nuestra respuesta a los problemas planteados.

Sobre este tema, ha habido otras respuestas de la sociedad y del Estado. Así por ejemplo, el Código Notarial fue diseñado pensando en elevar los niveles de exigencia académica de los notarios al obligar, a partir del 2003, a tener un posgrado en derecho notarial y registral para el ejercicio de esta profesión. El Poder Judicial introdujo los exámenes para la incorporación de jueces, que han demostrado que los niveles de idoneidad no son los deseables, pues la última prueba sólo fue superada por el 25% de los participantes.

Por eso es que en el COLEGIO estamos interesados en la calidad de la enseñanza y uno de los aspectos que consideramos prioritario es el papel fiscalizador que le corresponde al CONESUP

1.2.2. Inspección del Estado

El artículo 79 constitucional no delega en un determinado órgano o ente público el control de la calidad de la enseñanza. Se entiende que, por especialidad orgánica, corresponde en primera instancia al Ministerio de Educación Pública el ejercicio de la inspección de la enseñanza, por medio de su órgano especializado, el CONESUP.

Por otra parte, la práctica ha demostrado que el Ministerio de Educación Pública tiene limitaciones TÉCNICAS, FINANCIERAS Y POLÍTICAS para el ejercicio de sus poderes-deberes fiscalizadores. *Técnicas* porque no tiene la gama de profesionales con que cuentan los 25 colegios profesionales existentes. *Financieras*, porque el Ministerio alega carecer del presupuesto necesario para hacer las auditorías académicas. Y *políticas* porque el señor Ministro se excusa en que no puede hacer las inspecciones porque dice carecer de los instrumentos jurídicos necesarios para hacerlas, pues el reglamento de inspección no se puede emitir por contravenir derechos fundamentales, a pesar de que la ley de CONESUP lo ordena así desde hace 20 años. Alegato insustancial porque el Señor Ministro se toma la atribución de sustituir al juez constitucional, pues es la Sala Constitucional al que debe decidir si un reglamento de inspección, ordenado por la Constitución Política y por la Asamblea Legislativa, viola o no derechos fundamentales. El señor ministro no tiene potestades de control constitucional, ni puede dejar de cumplir sus deberes escudándose en este tipo de consideraciones.

En una reunión que sostuvimos con el señor Ministro de Educación el 1º de febrero pasado le llevamos soluciones para resolver este pasivo. Propusimos:

- a) Destacar por cuenta del COLEGIO DE ABOGADOS dos abogados a tiempo completo, para que, bajo las órdenes del CONESUP, realizara las inspecciones académicas de las universidades que imparten derecho.
- b) Ofrecer asesoría técnica para emitir el Reglamento que ordena el artículo 3 inciso c) de la Ley de creación de CONESUP que indica que corresponde al CONESUP la inspección de las universidades privadas de acuerdo con el reglamento que dicte el Poder Ejecutivo al efecto. En esa oportunidad sostuvimos que la solución no es renunciar a la emisión del Reglamento, sino hacerlo lo más técnicamente posible y que sea la Sala Constitucional la que lo vaya decantando en caso de que existan roces constitucionales.
- c) Que los recursos que CONESUP necesita para fiscalizar pueden salir de las mismas auditorías académicas. Así como la SUGEF, la SUPEN y la SUGEVAL, que son órganos fiscalizadores del Estado, cobran las auditorías que realizan, a las universidades privadas se les pueden cobrar las auditorías académicas que realice el CONESUP. En ninguna parte está establecida la gratuidad de la inspección.

El CONESUP sólo puede ejercer auditorías académicas de carácter más bien administrativo-funcional (ver S.V.C. 1557-91, S.V.C. 3550-92, y S.V.C. 3390-94) según lo ha determinado reiteradamente la Sala Constitucional. Es importante tener este papel claro para saber ubicar al CONESUP funcionalmente entre el SINAES y los Colegios Profesionales Universitarios

1.2.3. SINAES

Por otra parte, las mismas universidades públicas y privadas han organizado el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) que tutelaré la calidad de los programas y carreras que se ofrecen, pero no certificará la idoneidad de los individuos que se gradúen con esos programas, ni inspeccionará los aspectos funcional-administrativos de las universidades. Se trata, entonces, de que el SINAES certifique cánones internacionales programáticos.

1.3. Papel de los Colegios profesionales

¿Qué papel deben jugar los Colegios Profesionales en este orden de cosas?. Los colegios profesionales son personas jurídicas públicas no estatales, que representan una forma de desconcentración del Estado, que tienen una doble función: defiende los intereses del gremio, por un lado, por otro protegen a la sociedad en relación al servicio que reciben de los profesionales. Velan por la ética y la eficiencia de la profesión en beneficio de terceros, pues el interés del gremio es que el servicio que prestan sus agremiados privadamente o en las instituciones públicas cumpla con los cánones de la ética, esto por conveniencia del propio gremio y para descargo responsable de sus funciones. Es decir, los colegios profesionales representan una transferencia que hace el Estado de facultades típicamente públicas: funciones de vigilancia en el ejercicio profesional.

Los Colegios no controlamos ni programas ni instituciones, controlamos personas. Las fiscalías de los colegios tienen por misión levantar las correcciones disciplinarias que por motivos técnicos o éticos tenemos que imponer.

Lo ético tiene una doble dimensión: la formación moral del incorporando, que no podemos resolver porque viene desde la familia, la escuela, la iglesia, la comunidad. A lo sumo resolvemos la información moral, con un curso de Ética Profesional Jurídica que pretende informar al incorporando sobre los valores que integran la profesión, los deberes y régimen disciplinario que las rige.

Las deficiencias académicas o técnicas, como las llamamos, no podemos suplirlas, pues no nos corresponde la formación de los incorporandos, esa es la misión de la Universidad, y el COLEGIO no debe sustituir a la Universidad, no es su especialidad orgánica. Nuestros planes de actualización jurídica tienen por supuesto una formación académica básica y tienen la finalidad de que el profesional se mantenga actualizado, informado de las últimas jurisprudencias, doctrinas o normas vigentes, estos planes no están destinados a suplir las lagunas que algunas universidades dejan.

Los Colegios a través de otros mecanismos podremos mejorar la calificación de nuestros profesionales: como puede ser la recertificación (voluntaria para los incorporados —por razones constitucionales—, obligatoria para futuros incorporados, según un proyecto para promulgar una nueva ley orgánica de nuestro COLEGIO), y el examen de incorporación para al Registro de Especialidades. Estos otros mecanismos

podrían contribuir a mantener el interés por las actualizaciones y pondrían en manos de los colegios instrumentos que les permitan suplir algunas de las deficiencias que detectamos en la formación de los graduados.

1.4. Diferencia del COLEGIO con SINAES y CONESUP

Así las cosas, tenemos tres instituciones correlacionadas y complementarias, que sin invadirse competencias pueden desarrollar mecanismos de promoción de la calidad de la enseñanza del derecho (y de otras disciplinas).

Por un lado tenemos al SINAES, que funciona de hecho y cuyo proyecto ley ha sido acogido para trámite legislativo y que el COLEGIO DE ABOGADOS apoya como un instrumento que indudablemente mejorará la calidad de la enseñanza de las diferentes disciplinas.

Por otro lado, está el CONESUP que vigila instituciones de enseñanza.

Y en otro nivel están los colegios profesionales que tienen la vigilancia de las personas que ingresan a sus corporaciones. Esto se hace a lo largo de la vida profesional. Ahora pretendemos hacerlo desde el ingreso, con los exámenes de incorporación.

En síntesis, estamos planteando tres niveles de control estatal: control de calidad de programas (SINAES), control funcional-administrativo (CONESUP) y control de la pericia de los incorporandos (Colegios Profesionales a través de exámenes de incorporación).

La realización de exámenes de incorporación, como sucede en otros países, no solamente es congruente con el tipo de funciones que están obligados a realizar los colegios profesionales, sino que conviene altamente al bienestar y al interés públicos, ya que garantizaría un ejercicio profesional técnicamente competente y éticamente comprometido como requisito de entrada para cada profesión y no solo de permanencia, como ocurre en la actualidad.

Lo que estamos planteando es una acción complementaria y no superposición de competencias.

Los 25 colegios profesionales, por medio de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica, hemos planteado a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para que nos autoricen a realizar los exámenes de incorporación, que fue debidamente acogido

para su trámite por los jefes de fracción de los partidos mayoritarios y por el Presidente de la Asamblea Legislativa. Un examen de esa naturaleza va indudablemente a incidir en la calidad de la enseñanza, pues va a obligar a las universidades a elevar los niveles de enseñanza de las disciplinas que imparten, y es indudable que los índices de incorporación de cada universidad incidirá en sus matrículas. Publicaremos los índices de incorporación, pues partimos de que los ciudadanos tienen derecho a estar informados de los porcentajes de incorporación de cada universidad.

PROPUESTAS

En síntesis, lo que planteamos es la creación de mecanismos de control de calidad de los profesiones, que permitan a las instituciones controlar la calidad ética y académica de los profesionales, prepararlos para los nuevos retos del porvenir, estar actualizados. Para eso necesitamos de varias herramientas que nos permitan elevar las exigencias académicas y producir profesionales que están a la altura de los tiempos, entre las que consideramos:

- 1) Urge que los Colegios Profesionales cuenten con autorización legislativa para aplicar el examen o prueba de incorporación, como requisito para colegiarse. Para eso hemos presentado el Proyecto de Ley de Exámenes y Pruebas de Incorporación. Este es un proyecto de la Federación de Colegios profesionales porque los problemas de acreditación son comunes.
- 2) Como COLEGIO DE ABOGADOS hemos apoyado el proyecto de ley de SINAES que se tramita bajo el expediente legislativo N° 13.470, pues creemos que es urgente contar con un sistema que permita controlar la calidad de los programas y carreras, a efecto de que no se siga festinando la producción incontrolada de profesionales.
- 3) Esto es compatible con el propósito del COLEGIO DE ABOGADOS de desarrollar su propio sistema de acreditación de las carreras de Derecho, que permita orientar la oferta y la demanda académica en nuestro campo: nos interesa que los estudiantes conozcan cuales universidades que imparten Derecho satisfacen los cánones internacionales de calidad y que así se matriculen en aquellas que ofrecen carreras que un alto nivel. Seguiremos los pasos de la autoevaluación, evaluación por pares y calificación final, voluntaria y temporal, de modo que esto

obligue a las universidades a mantenerse con las prácticas y conocimientos de punta en el campo que nos interesa.

- 4) Como parte de la acreditación de las carreras de Derecho, impulsaremos un programa de didáctica universitaria, que obligue a los abogados que enseñan Derecho a que adquieran las destrezas, habilidades y prácticas comunes de la didáctica universitaria, pues partimos del hecho de que no es suficiente saber Derecho para enseñarlo.
- 5) Seguiremos dando la lucha para que el CONESUP cumpla con el deber legal y constitucional de inspeccionar las universidades privadas, pues el ausentismo estatal en este campo lo que ha provocado es el facilismo académico, privando el negocio sobre la academia, algo con lo que no podemos estar de acuerdo.
- 6) A la par de esos mecanismos proponemos mecanismos internos de acreditación: Examen de Incorporación al Registro de Especialidades y Recertificaciones periódicas de nuestros agremiados.
- 7) El programa de recertificación debe ir acompañado de un programa de actualización académica, como el que está en ejecución, que obligue a los colegas a seguir los pasos del avance de las ciencias jurídicas.
- 8) Estos y otros proyectos estamos articulándolos en un solo proyecto, que está en proceso de diseño que es el INSTITUTO DE CIENCIAS JURIDICAS, que sería el ente encargado de atender todo lo relacionado con los aspectos académicos del Colegio que la ley nos ha confiado.

Creemos que con medidas como estas **ABRIREMOS LAS PUERTAS AL DERECHO DEL SIGLO XXI.**