

Alfredo Fuentes Hernández<sup>1</sup>

[ Profesor Asociado y Decano

Facultad de Derecho

Universidad de los Andes

alfuentes@uniandes.edu.co ]

## Educación legal y educación superior en Colombia:

# desarrollos institucionales y legales 1990-2002



This document explores legal education in Colombia and provides suggestions regarding policies that could improve the quality of law programs. The analysis of the current situation of law schools and their regulatory frameworks at the beginning of the 21st century is of special interest in view of the fact that the past decade is the period during which the educational offer of law programs has developed the most in Colombia. This growth is a result of the adoption of the "university autonomy" policy, which led to structural changes in institutions of higher education.

### Introducción

En toda sociedad los abogados juegan un importante papel en la gestión y operación de las ramas del poder público, en la solución de conflictos entre ciudadanos y entre éstos con el Estado, y en la facilitación de los negocios jurídicos. El fuerte impacto social de sus actuaciones profesionales lleva a que el ejercicio de la profesión y las instituciones a cargo de la enseñanza del derecho sean objeto de regulación y control por parte de los Estados. Esta ha sido la experiencia colombiana desde que los estudios del Derecho comenzaron a ofrecerse en la época colonial, con la llegada del programa de jurisprudencia ofrecido por el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en el año 1653<sup>2</sup>.

El análisis de la situación actual de las Facultades de Derecho y de su marco regulatorio a comienzos

del presente siglo XXI, presenta especial interés teniendo en cuenta que tal vez el período de la historia en que más se ha desarrollado la oferta educativa de estudios de Derecho en Colombia, ha sido la registrada la última década, 1992-2002. Ello a partir del cambio estructural que representó para las instituciones de educación superior la adopción de la política de "autonomía universitaria". En desarrollo de esta garantía constitucional, puesta en marcha a partir de la Constitución de 1991, el surgimiento de nuevas Facultades y programas de Derecho ha sido muy significativo, sin que éstos reúnan muchas veces las condiciones y requisitos mínimos necesarios para garantizar la calidad de la educación y de los profesionales habilitados para ejercer la profesión<sup>3</sup>.

En un marco general caracterizado por la impresionante dinámica de las ofertas educativas, espe-

<sup>1</sup> Se agradece la colaboración de Luis Gabriel Morcillo, cuya monografía de grado, dirigida por el autor, desarrolló algunos indicadores para este informe. Véase: "Indicadores de los programas de pregrado y postgrado en Derecho en Colombia" Monografía. Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, 2002.

<sup>2</sup> Un completo análisis histórico de los conflictos sociales inherentes a la regulación de la profesión legal desde en el período colonial se encuentra en: Uribe Urán, Víctor Manuel "Abogados, partidos políticos y Estado en la Nueva Granada: 1790-1850". Informe de Investigación. Con el apoyo del Banco de la República de Colombia. Universidad de Pittsburg, Departamento de Historia. Septiembre de 1992

<sup>3</sup> Burbano López, Galo "Reflexiones en torno a la educación jurídica en Colombia". En: La Importancia de los Estudios de Derecho frente al Siglo XXI. Ediciones UNINORTE, Barranquilla 1995.

cialmente las de origen universitario, se presentan datos específicos sobre las tendencias de creación de facultades y programas de Derecho en todo el territorio nacional. En el informe se comentan los marcos regulatorios aplicables, los que vienen siendo objeto de reformas recientes ante la preocupación del Estado frente a la proliferación y cuestionable calidad de los programas.

Finalmente, el documento presenta unas consideraciones críticas sobre la situación de la educación legal en Colombia y sugiere algunas políticas que podrían mejorar en el futuro la calidad de los programas de enseñanza del Derecho.

## I. Tendencias recientes de la educación legal

En este capítulo se repasa el desarrollo de las facultades que ofrecen el programa de Derecho en Colombia, para los años de 1992, 1997 y 2002, tomando como punto de partida la mencionada Ley 30 de 1992. Los indicadores que se analizan confirman un significativo aumento del número de programas tanto de pregrado como de postgrado, como consecuencia de la proliferación de extensiones territoriales y, además, del peso que han adquirido los programas nocturnos. Estas tendencias se han manifestado en un mayor número de abogados que están ingresando al mercado laboral, ya que en Colombia no han existido requisitos adicionales al de terminación de la carrera para poder ejercer la profesión. En todo caso, debe subrayarse que a lo largo de este período, especialmente en los últimos años, han comenzado a adoptarse cambios en las regulaciones sobre contenidos de la enseñanza del Derecho y medidas incipientes para mejorar la calidad de las instituciones de enseñanza.

... un mayor número de abogados (...) están ingresando al mercado laboral, ya que en Colombia no han existido requisitos adicionales al de terminación de la carrera para poder ejercer la profesión.

### A. Instituciones, programas y población estudiantil

#### 1. Número de Facultades, extensiones, tipo de programas y afiliación institucional

En 1992 existían 32 Facultades de Derecho y en un breve lapso de diez años estas se duplicaron hasta llegar a 65 en el año 2002. Esto representa un crecimiento institucional muy superior al registrado para

el total de la educación superior. Además de la creación de 33 nuevas Facultades, el incremento en la oferta educativa fue más significativo aún en términos de número de "extensiones" que se abrieron en otras ciudades del país, así como en términos de número total de programas, tanto diurnos como nocturnos. En efecto, en el primer año mencionado existían solo 6 "extensiones", que pasaron a convertirse en 51 en el último año. Y, en total, el número de programas subió de 54 en 1992 a 177 en 2002, es decir, la oferta nacional en Derecho más que se triplicó. Ello contrasta con los programas de pregrado de toda la educación superior, que apenas se duplicaron.

A partir de 1997 se observó una dinámica impresionante de creación de extensiones, ya que el 84% de las mismas se desarrolló a partir de ese año<sup>4</sup>. Los incrementos mencionados demuestran que la dinámica de apertura de Facultades Derecho y sus extensiones fue, en efecto, superior a la de creación de nuevas universidades e instituciones universitarias. Este comportamiento indica que, además de las nuevas Facultades, muchas entidades universitarias ya existentes, decidieron comenzar a abrir representaciones en varias ciudades del país, así como programas nocturnos, amparándose en la gran flexibilidad y en ocasiones excesiva permisividad del Estado para autorizar nuevos programas.

De las 33 nuevas Facultades de Derecho, 9 tuvieron origen oficial y 24 privado. No obstante, la relación porcentual de Facultades privadas/oficiales se mantuvo relativamente estable en los diez años estudiados, con un 72% aproximadamente de facultades de origen privado y el resto oficiales. Esta relación es similar a la observada para las "instituciones universitarias" en toda la educación superior, pero más elevada que el promedio de participación privada en las "universidades".

Facultades de derecho según afiliación			
AÑO	FACULTADES	% OFICIAL	% PRIVADO
1992	32	28	72
1997	48	29	71
2002	65	28	72

Fuente: ICFES

<sup>4</sup> En especial a partir del año 2000 y hasta fines de 2002 la creación de programas se disparó, pasando de 111 a 175 programas, período en el cual también se iniciaron labores en nueve Facultades nuevas.

En cuanto al número total de programas de Derecho, en la actualidad el 70% son ofrecidos por las universidades y el restante 30% por las instituciones universitarias. Los programas de entidades de origen privado pasaron del 81% al 87% entre 1992 y 2002. Esto muestra que la oferta educativa en Derecho está relativamente más "privatizada" que la totalidad de los programas ofrecidos en la educación superior (77%). Al mismo tiempo, la tendencia en la última década ha sido la de pérdida de participación de universidades e instituciones universitarias de origen público, que pasaron de un 18.5 % en 1992, a un 12.6 % en 2002, lo cual confirma que el crecimiento en la oferta de educación en Derecho ha sido principalmente el resultado del comportamiento del sector privado. Se destaca, por otra parte, el elevado porcentaje de programas nocturnos de enseñanza con respecto al resto de la educación superior. En este caso, se pasó de un 35% de programas nocturnos en 1997 a un 40% en 2002.

... **la tendencia en la última década ha sido la de pérdida de participación de universidades e instituciones universitarias de origen público, que pasaron de un 18.5 % en 1992, a un 12.6 % en 2002, lo cual confirma que el crecimiento en la oferta de educación en Derecho ha sido principalmente el resultado del comportamiento del sector privado.**

La principal explicación del peso de los cursos nocturnos se encuentra en las "instituciones universitarias", donde casi la mitad de los programas se enseñan en las horas de la noche, con una duración de seis años. En contraste, un poco más de una tercera parte de los programas de universidades se dictan como nocturnos. En ambos casos es elevada la participación de los programas nocturnos, con relación al promedio de la educación superior.

## **2. La expansión regional de las Facultades y programas de Derecho**

El número de ciudades y Departamentos en que se ofrecen programas de Derecho en Colombia ha venido en aumento en la última década. En 1992 los 54 programas que se dictaban tenían una cobertura territorial de 13 Departamentos y 14 ciudades, en su mayoría capitales. Cinco años después, en 1997, los 88 programas abarcaban 19 Departamentos y 24 ciudades; y en 2002 los 175 programas se habían extendido a 24 Departamentos (de un total de 32 en todo el país) y a 42 ciudades<sup>5</sup>. En balance, en los últimos diez años se triplicó el número de ciudades donde se enseña la carrera de Derecho en el país. Es

notorio que el número absoluto de programas aumentó sobretodo en ciertas ciudades y Departamentos. Principalmente, Bogotá pasó de dictar 19 a 40; Antioquia de 5 a 26; Santander de 2 a 15; y Valle del Cauca de 6 a 13 programas de enseñanza durante el período estudiado.

No obstante, un análisis más detallado de la distribución de las Facultades en el territorio nacional indica que no necesariamente se presentó una concentración de la oferta educativa en las principales ciudades. En efecto, es posible observar cómo Bogotá representaba el 35% de la oferta nacional de programas de Derecho en 1992 y disminuyó su participación relativa al 22.9% en los siguientes diez años. Por su parte, Medellín redujo también su contribución porcentual a la oferta de programas de Derecho desde 9% al 6.9%; Cali lo hizo del 9% al 5.7%; y Barranquilla del 9% al 6.3%. Así, el gran cambio en la localización territorial se dio en el "resto del país" donde en 1992 se ubicaba el 24% de los programas de Derecho y en 2002 el 48%. En contraste, los centros urbanos más poblados y con mayor actividad económica redujeron su aporte al total de programas, pasando de un 76% en 1992 a un 52% en 2002.

Lo anterior revela que la proliferación de programas de Derecho en Colombia no se debe sólo al aumento absoluto de programas en las ciudades más grandes del país sino, principalmente, a una más amplia distribución geográfica de los nuevos centros educativos en ciudades intermedias y pequeños municipios que ahora representan una cobertura nacional cercana el 50% de la oferta institucional<sup>6</sup>. De este porcentaje, un 17% corresponde a 18 municipios no capitales de diferentes departamentos, especialmente de Antioquia<sup>7</sup>. Pese a esta diversificación en la localización de programas, las ciudades más pobladas y con mayor actividad económica del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) todavía concentran el 58% de la población de estudiantes de Derecho.

<sup>5</sup> Morcillo, Luis Gabriel. Op. Cit.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Antioquia es el Departamento con mejor distribución geográfica de los centros de estudio, pues cuenta con sedes educativas que abarcan desde los alrededores de Medellín hasta Turbo y Apartadó. Los demás Departamentos, a excepción tal vez del Valle del Cauca (con centros en Tulúa, Roldanillo, Cartago) presentan una concentración de sedes en su núcleo urbano más importante. Ibid.

### 3. Caracterización de la población estudiantil de los programas de Derecho

Los indicadores de distribución de la población estudiantil en Colombia 1990-2001 para la totalidad de la educación superior, muestran que la mayor parte de la misma se ha aglutinado, en primer lugar, en los programas de economía, administración, contabilidad y afines; en segundo lugar, en el grupo de ingenierías, arquitectura y urbanismo; en tercer lugar en las ciencias de la educación; y en cuarto lugar en ciencias sociales, derecho y ciencia política. Sin embargo, a partir de 1995, este último grupo de carreras ha ganado participación y hoy representa el tercer conjunto de carreras dentro de la población de alumnos matriculados.

En cuanto a la carrera de Derecho, ha venido perdiendo participación dentro del mencionado grupo de estudiantes del área social y política. Es así como la población matriculada en dicha carrera pasó de representar cerca de un 58% en 1990 a un

40%, aproximadamente, en el 2001. Sin embargo, es destacable que los estudiantes de Derecho se alcanzaron a duplicar en número, pasando de 33.760 a 63.626 entre 1992 y 2002, al igual que lo sucedido para toda la educación superior.

La participación respectiva de alumnos de Derecho dentro del total de la educación superior se mantuvo en alrededor del 6% a lo largo de la década. Llama la atención que del aumento absoluto de 10.249 alumnos entre 1992 y 1997, un total de 6.241 estudiantes correspondió a matriculados en nuevos programas; es decir, el 61% del aumento de la población estudiantil de Derecho en ese período se explicó por la dinámica del ingreso a "nuevos programas de enseñanza" (creados con posterioridad a 1992). De manera similar, el 67% de la mayor población en los años 1997-2000 se matriculó en nuevos programas (creados con posterioridad a 1997). Finalmente, entre 2000 y 2002, el 43% de los estudiantes ingresó a nuevos programas (que fueron creados a partir del año 2000).

**Población estudiantil matriculada en facultades de derecho**

AÑOS	TOTAL	% DEL TOTAL EDUCACIÓN SUPERIOR	% MATRICULA PROGRAMAS NUEVOS	% INCREMENTO EN NUEVAS
1992	33.760	6.3		
1997	44.009	5.7	6.241	61
2000	55.803	6.0	7.901	67
2002	63.626	6.5	3.330	43

Fuente: ICFES, cálculos propios.

Un 87.4% de los programas de Derecho tenían origen privado en el año 2002. Estos programas privados recibían en el año 2001 un porcentaje similar, equivalente al 89% de los alumnos totales de Derecho. El restante 11% se encontraba inscrito en instituciones oficiales. Cabe destacar que el porcentaje de estudiantes de Derecho en entidades privadas está treinta puntos por encima del porcentaje privado correspondiente a todos los matriculados en la educación superior, equivalente al 59% en el 2002.

Por otra parte, un 60% de los programas institucionales registrados de enseñanza del Derecho tenían carácter de diurno en el año 2002. Si se examinan estos programas diurnos en términos de estudiantes matriculados, se encuentra que recibían un porcentaje relativamente similar en 2001. Es notorio que la participación de estudiantes de Derecho

en las jornadas nocturnas es elevada y superior al porcentaje de estudiantes nocturnos de toda la educación superior (21%).

Cabe finalmente señalar que, en contraste con varios países de América Latina que cuentan con pocas pero grandes universidades que aglutinan la mayoría de la población estudiantil de carreras como el Derecho, en Colombia las Facultades de Derecho se caracterizan por su tamaño pequeño o mediano. En el año 2000 el programa diurno de mayor magnitud alcanzaba los dos mil estudiantes, mientras que el nocturno de mayor tamaño cerca de mil ochocientos, en ambos casos correspondientes a la Universidad Libre de Bogotá. El 90% de los programas, diurnos o nocturnos, tenían menos de mil estudiantes y la mayoría de ellos (60%) tenía poblaciones estudiantiles que no excedían los 500 alumnos<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Ibid.

A pesar del surgimiento de nuevas facultades de Derecho que representan una mayor cobertura territorial, la capital del país y los Departamentos con mayor población y desarrollo económico y social explican todavía los mayores porcentajes de la matrícula estudiantil. Datos del ICFES para 145 programas de Derecho en 2002, muestran que sólo 4 regiones del país aglutinan el 62% de la población matriculada (Bogotá, Antioquia, Valle y Santander) donde hay mayor concentración de la actividad económica y también del número de Facultades.

#### 4. Evolución de los postgrados en Derecho

En 1992 existían en el país un total de 46 programas de postgrado en Facultades de Derecho, divididos en 43 especializaciones de un año y 3 maestrías<sup>9</sup>. La distribución entre universidades oficiales y privadas, indica que 8 programas de especialización tenían origen público (18.6%), y los 35 restantes eran de origen privado (81.4%). Respecto de las maestrías, las 3 existentes tenían origen privado. El número de especializaciones diurnas era de 31 (72.1%), y de nocturnas 12 (27.9%), mientras que sólo funcionaba una Maestría nocturna. Por otra parte, la mayor proporción de especializaciones (25 programas) correspondía a estudios en derecho privado (58.1%) y el resto al derecho público. Respecto de las Maestrías, dos de ellas se dictaban en Derecho Penal y una en Derecho de Seguros.

#### Evolución del número y pertenencia de las facultades de derecho 1986-2004

DERECHO PRIVADO	
Comercial	7
Familia	5
Financiero	2
Laboral	4
Procesal	2
Seguros	1
DERECHO PÚBLICO	
Administrativo	7
D. Público	3
Penal	6
Tributario	2

Fuente: ICFES

Diez años después, los programas se habían multiplicado por más de diez, llegando a ofrecerse un total de 457 programas, registrándose así una dinámica muy superior a la del total de programas de postgrado en la educación superior. De este total, se estaban dictando en el año 2002 un subtotal de 438 especializaciones (12 programas estaban inactivos) de tiempos parciales o completos, con una duración de 6 a 24 meses, ofrecidas ya sea directamente o a través de extensiones de Facultades de Derecho, con convenios en los distintos municipios y ciudades del país.

Lo anterior significa que los programas de especialización en Derecho han llegado a explicar el 23% del total de especializaciones ofrecidas en la educación superior. De la oferta de especializaciones, 417 eran de carácter privado en el último año, aumentándose así durante el período el porcentaje de cursos privados, hasta un 95.2 %. Por otra parte, el porcentaje de diurnas disminuyó a un 69.4%.

Respecto de las áreas de las especializaciones ofrecidas en el año 2002, se registró un aumento proporcionalmente mayor de las de derecho público desde 1992, lo que guardaría relación con las fuertes transformaciones en el Derecho público, constitucional y administrativo que se han dado después de la Constitución de 1991 y el interés de la comunidad jurídica de actualizarse en dichos campos. En efecto, 185, es decir, el 42.2% corresponde hoy a estudios en Derecho Privado, y 253, equivalentes al 57.8% de los programas, corresponden al Derecho Público.

Dentro de las especializaciones en Derecho Privado, el 28,1% correspondía en el año 2002 a Derecho Comercial (incluyendo las áreas de negocios, empresarial, financiero y transporte). El 22.7% correspondía al derecho procesal (abarcando el tema probatorio); 14.6% a Derecho de Familia y de la infancia; y 14.6 % al Derecho laboral y de seguridad social. Finalmente, dentro del género "Otros", representativo de un 14.6%, comienzan a aparecer programas en nuevas áreas del Derecho, tales como las telecomunicaciones, nuevas tecnologías y temas internacionales especializados.

Respecto de las especializaciones enfocadas hacia el Derecho Público, el mayor número de postgrados se ofrece actualmente en el área de Derecho Penal, incluyendo las pruebas penales y el procesal penal, con 73 especializaciones, representativas del 28.9% del total. Le siguen en importancia el Derecho Administrativo con 51 programas, equivalentes al

<sup>9</sup> Ibid.

20.2%, y el Derecho Público con 42 programas (16.6%), que abarca temas como la gestión pública, el derecho notarial, etc. Finalmente, es destacable el surgimiento de programas en el campo de los derechos humanos, con 33 programas (13%), que comprenden temáticas diversas del derecho internacional humanitario.

La distribución territorial de las especializaciones en 1992 mostraba una marcada concentración en 7 ciudades, las principales del país: Bogotá 27 programas (62,7%), Medellín 6 programas (13,9%), Bucaramanga 4 (9,3%), Cali y Caldas 2 programas (4,6%), y Nariño y Cauca con 1 programa. Las maestrías estaban ubicadas 2 en Bogotá y 1 en Cali.

En 2002 se pasó a un panorama de mucho más amplia distribución territorial de las especializaciones. En efecto, actualmente se ofrecen programas en 42 ciudades del país. De los 438 programas de especialización en Derecho, Bogotá cuenta con 133 programas, o sea el 30,4% del total, mientras que Antioquia tiene el 11,8% (52 programas), de las cuales 44 se ubican en Medellín. El Valle del Cauca tiene 33 programas, equivalentes al 7,5% del total de los cuales 27 se ofrecen en Cali.

Finalmente, es preciso anotar que se pasó entre 1992 y 2002, de 3 a 15 Maestrías. De éstas, 11 eran diurnas y 4 nocturnas, la inmensa mayoría de ellas ubicadas en universidades de Bogotá y 2 en Medellín. Actualmente se está ofreciendo 1 programa diurno de Doctorado, en la Universidad Externado de Colombia, aunque inicialmente fue ofrecido junto con las Universidades Javeriana y del Rosario.

## B. Consideraciones críticas sobre el control y vigilancia del Estado en materia de educación jurídica.

Antes de la expedición de la Ley 30 de 1992, los requisitos mínimos para la creación y funciona-

miento de los programas de Derecho estaban fijados por el decreto 1221 de 1990<sup>10</sup>. Aunque este Decreto no fue derogado explícitamente, se considera que ha perdido vigencia, teniendo en cuenta que, en la

práctica, a partir de 1992 los programas de Derecho se han apartado de dicha normatividad por considerar que contiene disposiciones incompatibles con el principio de la autonomía universitaria<sup>11</sup>. Bajo el Decreto 1221 se requería la autorización previa del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, para iniciar un programa de Derecho, previa verificación del cumplimiento de ciertos requisitos de planes de estudio y recursos mínimos para las labores de enseñanza.

En contraste, la ley 30 de 1992 les dio a las universidades el derecho a crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, para lo cual sólo se requiere la notificación al Ministerio de Educación a través del ICFES, todo ello sin perjuicio de la inspección y vigilancia que ejerce el gobierno a través de procesos evaluativos<sup>12</sup>.

A partir de 1999, en presencia de un crecimiento desordenado de la oferta educativa de educación superior, el ICFES comenzó a concretar la definición de requisitos de calidad para la creación y funcionamiento de programas académicos, que se tradujeron, inicialmente, en la definición de estándares exigibles para programas de Ingeniería y carreras de las áreas de Salud<sup>13</sup>. Recientemente, en diciembre de 2001 se emitió también el Decreto 2802 por el cual se reglamentaron las exigencias para el ofrecimiento de nuevos programas de pregrado en Derecho, así como diversos mecanismos para la evaluación de la calidad de los programas académicos que actualmente ofrecen las instituciones de educación superior<sup>14</sup>. Entre tales mecanismos se destaca la exigencia, por primera vez, de exámenes de Estado para medir la calidad de la enseñanza en los programas de pregrado.

...  
**de las especializaciones enfocadas hacia el Derecho Público, el mayor número de postgrados se ofrece actualmente en el área de Derecho Penal, incluyendo las pruebas penales y el procesal penal, con 73 especializaciones, representativas del 28.9% del total.**

<sup>10</sup> Este Decreto aprobó el Acuerdo 60 del 24 de mayo de 1990 del ICFES que establecía requisitos para la creación de programas, su forma de aprobación, plan de estudios, requisitos detallados de infraestructura académica y criterios de evaluación. Entre las normas comparables sobre licencia de funcionamiento de programas de Derecho que antecedieron a este Decreto en la década de los años setenta, pueden mencionarse las siguientes: Decreto 1189 de 1974; 225 de 1977; 118 de 1977 sobre especializaciones y postgrados en ciencias jurídicas; y Decreto 3200 de 1979 que fue precisamente sustituido por el Decreto 1221 de 1992. También es relevante el Decreto Ley 80 de 1980.

<sup>11</sup> También, muchos consideran que el Decreto 1221 perdió su vigencia puesto que la Ley 30 de 1992 derogó expresamente el Decreto Ley 80 de 1980 que sirvió de fundamento a la expedición de dicho Decreto.

<sup>12</sup> Herrera, Aleksey "Crisis de la Justicia y el Derecho en Colombia". En: La importancia de los estudios de Derecho frente al siglo XXI. Ediciones Uninorte, Barranquilla 1995.

<sup>13</sup> Polo Verano, Pedro "Diagnóstico sobre los programas de pregrado en Derecho". Mimeo. Bogotá, Julio de 2001.

Entre los principales criterios que se tuvieron en cuenta para la decisión reciente de exigir estándares de calidad a los programas académicos de educación legal, además de la preocupación general del Estado por el apreciable deterioro de la calidad, están los siguientes<sup>15</sup>:

- a) El sistema de justicia del país, a pesar de algunos avances recientes a partir de la nueva constitución, muestra un panorama preocupante, donde la formación de su materia prima, es decir la formación del abogado, es crítica.
- b) La creciente globalización que experimentan todos los países tiene implicaciones importantes para el Derecho, dado que son cada vez más numerosos los principios y normas externas que deben tenerse en cuenta. Esta tendencia mundial no se refleja, en general, en la formación del abogado.
- c) Las situaciones de conflictividad en la sociedad son cada vez más complejas y exigen la cooperación interdisciplinaria. La formación en Derecho no proporciona herramientas para la comprensión integral de estos fenómenos, ni tampoco promueve el trabajo de los abogados con profesionales de otras disciplinas para aportar soluciones a problemas tales como la pobreza, la marginalidad y los fenómenos de violencia que resienten la convivencia.
- d) Se preparan predominantemente técnicos en Derecho, o personas que aprenden a leer y manejar códigos. Prima una formación enciclopédica donde cada estatuto o código constituye una asignatura, lo que se traduce en un exceso de materias que no permite a los estudiantes desarrollar una conciencia y criterio jurídicos, sino aprender legislaciones aplicables en momentos históricos específicos. La deficiencia de bibliotecas y recursos de investigación lleva a que el profesor se convierta en el límite del conocimiento de sus alumnos y que éstos no desarrollen capacidades como científicos jurídicos.

**El sistema de justicia del país (...) muestra un panorama preocupante, donde la formación de su materia prima, es decir la formación del abogado, es crítica.**

En general, "se piensa que en Colombia ha habido ausencia de Estado en el proceso de formación profesional en general, al amparo de una malentendida autonomía universitaria, que se ha traducido en la no necesidad de contar con la autorización oficial para la creación de nuevos programas y en la inexistencia de procesos efectivos de vigilancia"<sup>16</sup>.

### **1. Reglamentación sobre estándares de calidad de pregrado en Derecho**

El Decreto 2802 de 2001 consagró por vez primera desde la Ley 30 de 1992 reglas obligatorias de calidad aplicables tanto para el funcionamiento de los 177 programas existentes en el país, como para los que pretendan crearse en el futuro. En adelante, los programas actualmente registrados de educación superior en derecho, que no tengan acreditación voluntaria, deberán aportar al ICFES documentación relativa a 16 factores referentes a su proyecto educativo de pregrado<sup>17</sup>. Para cada factor, las normas del Decreto establecen el tipo de criterios e informaciones que obligatoriamente deberán remitirse al ICFES dentro de un plazo máximo de dos años, que se vencen en diciembre de 2003. A su vez, el Estado dispondrá de un período máximo de diez meses para adelantar un proceso de verificación de cada programa, contados a partir de la fecha de radicación de la información.

De esta manera, cabe esperar que la totalidad de los programas actuales de Derecho en Colombia hayan sido verificados en su calidad por el gobierno a más tardar a fines del año 2004, teniendo el Estado la posibilidad de otorgar o negar un "registro calificado" que tendrá que actualizarse cada siete años por cada programa, en caso de otorgarse ese registro. De lo contrario, los programas que no demuestren el cumplimiento de los estándares de calidad, "no podrán matricular nuevos estudiantes, ni abrir nuevas cohortes"<sup>18</sup>. No se establece claramente en el Decreto cómo realizará el gobierno el proceso de revisión de la consistencia de la información recibida, pero es importante apoyarse en comu-

<sup>14</sup> En el caso de Derecho, frente al crecimiento de programas que se comenzaba a apreciar desde mediados de los años noventa, el Consejo Nacional de Educación Superior CESU designó una comisión académica para que preparara un proyecto normativo que permitiera iniciar procesos de verificación de la calidad de la educación. No obstante, la propuesta presentada por la Comisión en 1996 fue rechazada en general por las mismas Facultades, por considerar la reglamentación intervencionista y contraria a la autonomía.

<sup>15</sup> Polo Verano, Pedro. Op.Cit.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Estos factores son: justificación del programa, denominación académica, aspectos curriculares básicos, organización de las actividades académicas, formación investigativa, proyección social, sistema de selección, sistemas de evaluación, personal docente, dotación de medios educativos, infraestructura física, estructura académico administrativa, autoevaluación, egresados, bienestar universitario y publicidad del programa. Artículo 1, Decreto 2802 de 2001.

<sup>18</sup> Artículo 23, Decreto 2802 de 2001.

nidades académicas, científicas y profesionales de Derecho y realizar, en ciertos casos, visitas con el concurso de pares académicos<sup>19</sup>.

En cuanto se refiere a la autorización de nuevos programas se requerirá, igualmente, obtener en el futuro un registro calificado. Para ello, la institución de educación superior presentará ante el ICFES la documentación relacionada con los estándares de calidad fijados por el Decreto, la cual será evaluada por pares académicos. Estas exigencias también se harán aplicables en adelante a las instituciones existentes que pretendan iniciar otro programa en la misma localidad o en otra ciudad, abrir una seccional o realizar convenios con otras instituciones locales<sup>20</sup>.

Entre los 16 factores o indicadores de calidad que serán objeto de evaluación, sobresale el referente a los aspectos curriculares básicos que cada institución debe presentar, de acuerdo con su enfoque<sup>21</sup>. Al respecto, se espera que cada programa de pregrado sea coherente con la fundamentación teórica y metodológica del derecho, haga explícitos los principios y propósitos que orientan la formación desde una perspectiva integral, considerando, entre otros aspectos, las características y las competencias que se esperan del futuro abogado. Más específicamente, la norma adoptada señala que en la formación del abogado, el programa comprenderá por:

- Una sólida formación jurídica, humanística y ética, que garantice un ejercicio profesional en beneficio de la sociedad.
- Capacidad analítica y crítica para la interpretación de los problemas sociales, políticos y económicos del país, así como del impacto de las normas frente a la realidad.
- La plena conciencia del papel mediador y facilitador que cumple el abogado en la resolución de conflictos.
- Suficiente formación para la interpretación de las corrientes del pensamiento jurídico.
- Las demás características propias de la formación que se imparte en la institución de acuerdo con su misión y proyecto institucional y con la tradición universal del conocimiento jurídico.

Las normas del nuevo Decreto hacen también referencia a las competencias deseadas del egresado, señalando que se buscará que adquiera las cognitivas, investigativas, interpretativas, argumentativas y

comunicativas, así como capacidades para la conciliación, el litigio y para el trabajo interdisciplinario. Y en cuanto a las áreas del saber y de la práctica que debe tener la formación de un abogado, se reglamenta que el programa cubrirá, como mínimo, los siguientes componentes básicos, que no deben entenderse como un listado de asignaturas<sup>22</sup>:

- a) Área Jurídica, con los siguientes componentes mínimos: Derecho Civil, Constitucional, Administrativo, Penal, Laboral, Comercial, Internacional, tanto en lo sustantivo como en lo procesal.
- b) Área Humanística, con componentes que complementen la formación integral del jurista, tales como filosofía del derecho, sociología jurídica, historia del derecho, e historia de las ideas políticas.
- c) Un componente transversal orientado a la formación del estudiante en el análisis lógico-conceptual, en la interpretación constitucional y legal y en la argumentación jurídica.
- d) Prácticas profesionales que se organizarán con los alumnos de los dos últimos años electivos en los consultorios jurídicos.

Reconociendo la vigencia de la autonomía universitaria, el Decreto 2802 de 2001 establece que cada institución mantiene la posibilidad de organizar dentro de su currículo estas áreas y sus componentes, así como otras que considere pertinentes, en correspondencia con su misión y proyecto institucional. Asimismo, se señala que los programas deben tener una estructura curricular flexible que permita, por un lado, ajustarse a las necesidades cambiantes del sociedad y, por otro lado, atender las capacidades, vocaciones e intereses particulares de los estudiantes.

Esta flexibilidad curricular, si bien es deseable, se enfrentará con el obstáculo de una enseñanza del Derecho en Colombia caracterizada por programas atiborrados de materias jurídicas, donde los estudiantes toman un exceso de materias cada semestre (6, 7 o más cursos) en perjuicio de la profundización, y donde los componentes interdisciplinarios que complementan la formación jurídica son muy marginales. Un análisis efectuado en las páginas web de las facultades posicionadas entre las primeras del país, muestra que, con algunas excepciones, el número de créditos para obtener el título de abo-

<sup>19</sup> Estos procedimientos de pares y apoyo en comunidades se establecen en el Decreto para el caso de la actualización del registro calificado cada siete años. Artículo 24 del decreto 2802 de 2001.

<sup>20</sup> Artículos 19 y 20 del Decreto 2802 de 2001.

<sup>21</sup> Artículo 4, Decreto 2802 de 2001.

<sup>22</sup> Ibid.



gado en Colombia fluctúa entre 220 y 250 créditos en diez semestres o cinco años, con fuerte concentración en materias jurídicas<sup>23</sup>.

En lo referente a las investigaciones y publicaciones, el Estado establece que, dentro de la autonomía universitaria, cada programa hará explícita la forma como desarrolla la cultura investigativa y el pensamiento crítico y autónomo que le permita a los estudiantes y profesores de derecho acceder a los nuevos desarrollos del conocimiento. Todo programa de pregrado en derecho "incluirlá procesos orientados a la formación investigativa básica de los estudiantes, y contará con publicaciones u otros medios de información que permitan la participación y difusión de aportes de los profesores y de los estudiantes del programa"<sup>24</sup>.

Esta regulación sobre la formación investigativa enfrentará, en la práctica, el desafío de insertar la investigación en la docencia y de lograr controles académicos de calidad para producir investigaciones originales de calidad y no las usuales transcripciones de normas y de doctrina jurídicas.

En cuanto a los requisitos de grado, si bien el Decreto 2802 no regula en forma completa la materia, señala que de conformidad con el artículo 2 de la Ley 552 de 1999, el estudiante que haya terminado las materias del pènsium académico, elegirá entre la elaboración y sustentación de una monografía jurídica, o la realización de la judicatura. Esto significa que los requisitos obligatorios que continúan vigentes para graduarse de abogado en Colombia son los siguientes<sup>25</sup>:

- a) Aprobación de las materias del currículo dentro de las áreas del conocimiento y de la práctica

señaladas.

- b) En cuanto al componente práctico, se mantiene la obligatoriedad de haber trabajado en el Consultorio Jurídico durante dos semestres por lo menos<sup>26</sup>. La prestación del servicio en el consultorio jurídico en ningún caso es susceptible de omisión ni de homologación.
- c) Presentación de una monografía o investigación dirigida, la cual, como se indicaba, puede ser reemplazada por la judicatura, o pasantía o práctica en cargos públicos o servicios jurídicos autorizados por el legislador<sup>27</sup>.
- d) Presentación de exámenes preparatorios o similares que permitan que los estudiantes puedan relacionar los conocimientos adquiridos durante la carrera<sup>28</sup>.

Por último, debe anotarse que los requisitos de obtención de registros calificados basados en los estándares de calidad del Decreto 2802, no son necesarios para aquellos programas que opten por la llamada "acreditación voluntaria", comentada en el capítulo anterior de este informe. En la actualidad, esta acreditación que busca alcanzar niveles de excelencia, ha sido otorgada sólo a siete programas de Derecho, aunque es destacable que varias Facultades están en proceso de presentación de sus respectivas auto-evaluaciones ante el CNA<sup>29</sup>.

La acreditación voluntaria se constituye en un proceso mediado por pares, dirigido a garantizar que las instituciones y programas de educación superior que sean acreditados cumplan los más altos requisitos de calidad y realicen, efectivamente, sus propósitos y objetivos<sup>30</sup>. El proceso de acreditación contempla las siguientes etapas<sup>31</sup>:

<sup>23</sup> Aunque todavía hay diferencias en la valoración académica de los créditos entre Facultades, la comparación comentada se efectuó sobre la base de la equivalencia de un crédito a una hora de clase semanal. Por cada hora de clase se espera que el estudiante dedique como mínimo 2 horas adicionales de preparación y estudio.

<sup>24</sup> Artículo 6. Decreto 2802 de 2001.

<sup>25</sup> Un repaso histórico de los requisitos establecidos por el Estado para los estudios y grado en Derecho puede consultarse en Martínez, Yanick, "Los estudios de Derecho en la práctica", Tesis de Grado, Universidad de los Andes, Agosto de 1981. También en Ibáñez, Blasco, "Evolución histórica de la enseñanza del Derecho en Colombia", Publicado en La importancia de los estudios de Derecho frente al siglo XXI. Op. Cit. Pg.106.

<sup>26</sup> La actividad de los consultorios jurídicos universitarios, creados en el Artículo 30 del Decreto 196 de 1971, se ha reglamentado desde los años setenta, principalmente por las siguientes normas: Decreto 765 de 1977; Ley 23 de 1991 sobre creación de Centros de Conciliación en los Consultorios; y Ley 583 de 2000. Esta última establece que "los estudiantes adscritos a los consultorios jurídicos de Facultades de Derecho, son abogados de pobres y como tales deberán verificar la capacidad económica de los usuarios".

<sup>27</sup> Entre las disposiciones que han regulado las actividades de la judicatura en los últimos años, se encuentran los Decretos 196 de 1971, 1229 de 1974, 225 de 1977, 3200 de 1979, 1862 de 1989 y Ley 552 de 1999. El Decreto 1221 de 1990 también establecía la posibilidad de realizar judicatura como homologación de la monografía de grado.

<sup>28</sup> Entre las normas relevantes en materia de preparatorios cabe mencionar los Decretos 225 de 1977 y 3200 de 1979. El Decreto 1221 de 1990 disponía que los preparatorios debían cubrir las áreas de Derecho Público, Penal, Laboral y Privado, con indicación de materias centrales para cada área. En desarrollo de la autonomía universitaria, varias Facultades han venido adaptando los preparatorios para lograr evaluar capacidades de análisis y habilidades integradoras de conocimientos a lo largo de la carrera, sin que necesariamente se coincida con las áreas indicadas en el 1221. Giraldo, Maraía Carolina "Educación legal en Colombia: Regulación y retos". Informe Investigación Profesional. Universidad de los Andes, Diciembre de 2002.

<sup>29</sup> Los programas hasta el momento acreditados bajo este mecanismo de alta calidad son los de la Universidad Externado de Colombia (9 años); Rosario (4 años); Antioquia (4 años); Autónoma de Bucaramanga (5 años); Sergio Arboleda de Bogotá (3 años); Santo Tomás (4 años) y Andes (8 años). Para incentivar estos procesos en que las universidades libremente se acogen a la acreditación voluntaria de sus programas, el Ministerio de Educación creó el premio "Orden a la Educación Superior Luis López de Mesa", que busca exaltar a los mejores programas acreditados. Decreto 1655 de 1999.

- La autoevaluación, que consiste en el estudio llevado a cabo por las instituciones o programas académicos, sobre la base de los criterios, características, variables e indicadores definidos por el Consejo Nacional de Acreditación, CNA. La institución debe asumir el liderazgo de este proceso y propiciar la participación amplia de la comunidad académica en él.
- La evaluación externa o evaluación por pares, que utiliza como punto de partida la autoevaluación, verifica sus resultados, identifica las condiciones internas de operación de la institución o de los programas, y concluye en un juicio sobre la calidad de una u otros.
- La evaluación final que realiza el Consejo Nacional de Acreditación a partir de los resultados de la autoevaluación y de la evaluación externa.

Finalmente, los programas autoevaluados, visitados y reconocidos en su calidad por los pares, son objeto de reconocimiento público mediante una Resolución del Ministerio de Educación que decide sobre la solicitud de acreditación voluntaria, con base en el concepto técnico del CNA. Según la experiencia de acreditación de programas de pregrado, los estándares de acreditación fluctúan entre 2 y 9 años, en función de las fortalezas y debilidades identificadas, tomando en cuenta los siguientes siete factores y correspondientes características:

- Proyecto institucional
- Estudiantes y Profesores
- Procesos Académicos
- Bienestar institucional
- Organización, Administración y Gestión
- Egresados e Impacto sobre el Medio
- Recursos Físicos y Financieros

### *2. Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior, ECAES, en los programas de pregrado en Derecho.*

Otro mecanismo adoptado recientemente para fortalecer la inspección y vigilancia de la calidad de la

educación legal, es el del Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior, ECAES. Dicho examen fue aplicado por primera vez en julio de 2002, con carácter voluntario, a los estudiantes de último año de pregrado de las instituciones que ofrecen educación legal en el país<sup>32</sup>. A partir del año 2003 estos exámenes pasaron a ser obligatorios. Los ECAES "deberán ser presentados por los estudiantes que cursen el último semestre de los programas anuales y semestrales, para lo cual las instituciones de educación superior adoptarán las medidas internas que permitan la participación de la totalidad de sus estudiantes"<sup>33</sup>.

Según la reglamentación reciente de estas pruebas académicas de carácter oficial, su propósito es comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos, lo que permitiría, a su vez, construir indicadores para evaluar la calidad de las instituciones de educación superior, y facilitar los procesos de homologación y convalidación de títulos de estudio de la educación superior realizados en el exterior<sup>34</sup>.

Entre los incentivos para la presentación de los ECAES, se establece que los resultados serán criterio para otorgar becas internacionales de distintas entidades públicas, y para el reconocimiento público del puntaje de los diez mejores estudiantes, quienes tendrán prelación en el otorgamiento de créditos educativos. Asimismo, "las instituciones de educación superior podrán exigir como uno de los requisitos para optar al título de abogado y para el ingreso a los programas de postgrado, los resultados obtenidos por los estudiantes en los ECAES"<sup>35</sup>.

## II. Hacia la calidad de la Educación Legal

A partir del 1 de julio de 1971, fecha en la cual se creó el Registro Nacional de Abogados, hasta octubre de 2002, se encontraban inscritos 117.601 abogados en Colombia. En 1992, al crearse el Consejo Superior de la Judicatura, CSJ, este órgano de control y gestión de la rama judicial asumió la

<sup>30</sup> El marco legal para la acreditación está constituido por la Constitución que garantiza la autonomía universitaria; la Ley 30 de 1992 que precisa como principio orientador de la acción del Estado el fomento de la calidad del servicio educativo; el Decreto 2904 de 1994 que define la acreditación, indica quienes forman parte del sistema nacional y señala las etapas y los agentes del proceso de acreditación; y el Acuerdo 04 del Consejo Nacional de Educación Superior que reglamenta y determina las funciones del Consejo Nacional de Educación Superior.

<sup>31</sup> Sistema Nacional de Acreditación, Lineamientos para la Acreditación. Tercera Edición; Bogotá, febrero de 1998.

<sup>32</sup> Para su elaboración el ICFES conformó un grupo de trabajo de alto nivel académico de 35 profesores de distintas universidades, que elaboró un cuestionario de 200 preguntas que fueron respondidas en un día por 2.804 estudiantes, representativos del 45% aproximadamente de la población potencial. El examen comprendió preguntas de Teoría General del Derecho (20); Derecho Constitucional (40); Administrativo (20); Laboral (10); Internacional Público (10); Civil y Familia (40); Comercial (20); y Penal (40). Los puntajes más altos obtenidos entre 68 programas correspondieron a los estudiantes de las Universidades Bolivariana de Medellín y de los Andes de Bogotá.

<sup>33</sup> Artículo 7 del Decreto 1373 de 2002 "por el cual se reglamentan los ECES de los estudiantes de los programas de pregrado de Derecho". El Artículo 16 señaló explícitamente que serán obligatorios a partir del primer semestre del año 2003.

<sup>34</sup> Para convalidar y homologar estudios de Derecho realizados en el exterior, los aspirantes deberán presentar el examen de Estado, y acreditar una práctica de consultorio jurídico en cualquiera de los programas de Derecho acreditados por el gobierno. Artículo 10, Decreto 1373 de 2002.

<sup>35</sup> Artículos 11, 12, 13 y 14 del Decreto 1373 de 2002.

función de registro de abogados y, a través de su Sala Disciplinaria, la de examinar las conductas y sancionar las faltas disciplinarias de la profesión. En Octubre de 1992, cuando el CSJ asumió el manejo del Registro, estaban inscritos 62.121 abogados, es decir el 53% de los que hasta el presente se les ha expedido tarjeta profesional. Es decir, en los últimos diez años, coincidiendo con el rápido crecimiento de facultades, programas y alumnos matriculados, se inscribió casi la mitad de la actual población de abogados en ejercicio.

Las tendencias del número de abogados inscritos oficialmente en Colombia por cada 100.000 habitantes, indican un notable incremento que ubica a Colombia entre los países con mayor número de abogados en América Latina, por encima de los indicadores correspondientes de países como Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador. En efecto, en 1992 el país tenía una tasa de 172 abogados por cada 100.000 habitantes, tasa que se elevó en un 57% en el año 2002 al llegarse a una proporción de 268 abogados.

Respecto del número de abogados inscritos en Colombia, nuevamente se observa la concentración de abogados en ejercicio en la ciudad capital, con más de la mitad de abogados inscritos en el país. Como se veía en la distribución territorial del número de programas ofrecidos en Colombia, Bogotá contaba con el 23% del total nacional, así como con el 33% de la población matriculada, indicadores que contrastan con el porcentaje de 52,1% del total de abogados inscritos.

Por su parte, las otras ciudades más importantes del país igualmente mantienen las primeras posiciones, entre ellas Cali, que se ubica en el segundo lugar con el 10,7% del total nacional de abogados inscritos, seguida por Medellín, Barranquilla y Bucaramanga con el 9,1%, 7,6% y 3,3% respectivamente. Finalmente hay que anotar que en estas cinco ciudades se encuentra el 82,9% del total de abogados inscritos en Colombia, cifra que refleja la concentración del ejercicio de la profesión de abogado en las grandes urbes y centros económicos y sociales del país.

Independientemente del número de abogados inscritos que sugiere un problema de exceso de profesionales del Derecho y de cali-

dad de su ejercicio profesional, cabe plantear algunas reflexiones concretas en torno a las características generales de la población de estudiantes de últimos años de carrera y sobre el problema que representa un modelo de desarrollo institucional de la educación superior que favorece un número exagerado de facultades y programas.

En cuanto a la población estudiantil que está culminando su carrera de Derecho e ingresando próximamente al mercado laboral de los abogados, la encuesta realizada por el ICFES con ocasión de la primera aplicación de los ECAES, arroja algunos indicadores de interés sobre diferenciación en la calidad de la educación jurídica<sup>36</sup>. Como se refería anteriormente es muy notoria la elevada participación de los programas nocturnos en el pregrado, sobre lo cual la mencionada encuesta arroja algunos elementos de juicio:

- a) El promedio de edad de los estudiantes de último año que se presentaron al ECAES fue de 28,04 años, 31,1 años para los hombres y 28,15 para las mujeres. Los estudiantes de programas nocturnos tienen una edad promedio al finalizar sus estudios de 32,7 años, superior a la de los estudiantes diurnos de 26,5 años. En ello incide el hecho de que la duración de la carrera es mayor en los programas nocturnos, así como las facilidades que estos dan a sus estudiantes para trabajar en jornadas diurnas completas, lo que extiende adicionalmente la carrera.
- b) Frente al acceso al correo electrónico, aproximadamente el 47% de los alumnos de los programas diurnos tiene dicha herramienta, mientras que de los programas nocturnos, menos del 10%.
- c) El 45.2% de los estudiantes afirmó estar trabajando al mismo tiempo que hace sus estudios en derecho. De esta cifra, el 37% de los estudiantes diurnos y el 77.7% de los estudiantes de jornada nocturna declaran estar trabajando. La encuesta señala además que el 85% de quienes estudian de noche trabajan tiempo completo, el 11% medio tiempo, y el 4% no suministró información. Igualmente, de los alumnos de jornada diurna que trabajan, 43.4% lo hace de tiempo completo y 44% por medio tiempo.

A raíz del segundo examen ECAES en 2003, se ha debatido, por otra parte,

**El 45.2% de los estudiantes afirmó estar trabajando al mismo tiempo que hace sus estudios en derecho. De esta cifra, el 37% de los estudiantes diurnos y el 77.7% de los estudiantes de jornada nocturna declaran estar trabajando.**

<sup>36</sup> La encuesta se realizó a todos los estudiantes participantes en el ECES de Derecho, es decir a un 45% aproximadamente del total de la población de último año de carrera.

la idoneidad de estas prueba como herramienta de control de la calidad de los programas, teniendo en cuenta que se trata de una medición del desempeño de estudiantes en una prueba unificada<sup>37</sup>. Se señala que el diseño del ECAES debería permitir obtener criterios para el mejoramiento de la calidad de los programas de pregrado, pero sin perjuicio de la autonomía universitaria. Las recomendaciones planteadas para futuras pruebas de estos exámenes de Estado se han dirigido a tratar de mejorar la calidad pedagógica de la evaluación y, por otra parte, a minimizar el riesgo de homogenizar la preparación de los abogados conforme a ciertas líneas que inhiban la diversidad y la autonomía de cada programa educativo.

Las preguntas de ECAES son preparadas en talleres regionales y nacionales de profesores de Derecho. El desafío es lograr diseñar un examen centrado en lo "básico", en aquello que fundamenta la disciplina y el ejercicio profesional, sin pretender evaluar a los estudiantes sobre sus preferencias o en áreas donde cada facultad es "fuerte". No obstante, aún bajo este enfoque, existen interrogantes tales como precisar ¿qué es lo básico o lo esencial de la formación de un abogado en Colombia? ¿Por qué preguntar ciertos temas y otros no dentro del extenso thesaurus de cada área? ¿Cómo preguntar? ¿Se pretenden evaluar competencias argumentativas, interpretativas o propositivas?<sup>38</sup>.

Otro tema que requiere reflexión dentro de la búsqueda de la calidad de la enseñanza del Derecho, es el del incremento de programas de Derecho bajo un modelo de ampliación de oferta, que en vez de centrarse en el mejoramiento de las instituciones existentes, optó por la proliferación de programas con evidentes limitaciones para garantizar resultados de calidad<sup>39</sup>. Posiblemente, los bajos costos de inversión requeridos para el funcionamiento de una facultad, combinados con controles estatales laxos, han llevado a la excesiva ampliación de la oferta de educación legal<sup>40</sup>.

Dentro de la expansión de la educación privada se identifican notorias diferencias en precios de la matrícula

entre universidades y programas, que pueden ser tan altas como de 1 a 4. Algunas matrículas muestran niveles relativos tan bajos que surgen inquietudes sobre las posibilidades de las respectivas instituciones de financiar profesores y realizar las inversiones en infraestructura que demanda una educación de calidad. Esta situación plantea "un alto contraste entre una educación privada de alta calidad, de pequeñas dimensiones, y una educación también privada pero con baja inversión y calidad y de enormes proporciones"<sup>41</sup>.

De un análisis de 33 programas de derecho (representativos del 50% de la población diurna) en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, se observa cómo los precios de las matrículas semestrales de los respectivos programas diurnos fluctuaban a comienzos de 2003 entre US\$ 340 y US\$ 2.025. En principio, parece confirmarse que costos más elevados de la matrícula coinciden con programas de calidad de universidades que han logrado un alto posicionamiento y prestigio en el mercado. Por otra parte, a nivel nacional se aprecia que no necesariamente las universidades que presentan los costos de acceso más bajos son aquellas que reciben mayor número de población estudiantil, contradiciendo la hipótesis de que establecer matrículas "más baratas" permitirá canalizar mayor número de estudiantes.

Así, entonces, en un contexto de crecimiento acelerado de la oferta de programas, se han generado fuertes desequilibrios en el desarrollo académico relativo de las respectivas unidades académicas. "Algunas universidades conservan una marcada superioridad en cuanto a calidad académica, autonomía económica, innovación curricular y pedagógica, cierta especialización en la formación profesional en determinadas áreas, participación en programas de cooperación internacional y prestigio en la opinión pública, que la mayoría de las veces va acompañada de mayores costos educativos y la presencia de una población estudiantil de estratos medios y altos. En contraste aparecen muchas facultades que presentan un cuadro de baja o regular calidad académica, predominio de una visión comercial de la educación, sin prestigio profesional o, inclusive, con

**Posiblemente, los bajos costos de inversión requeridos para el funcionamiento de una facultad, combinados con controles estatales laxos, han llevado a la excesiva ampliación de la oferta de educación legal.**

<sup>37</sup> En noviembre de 2003 se realizó el primer ECAES obligatorio con la participación de 8.903 estudiantes de 70 facultades de Derecho del país. El examen permitió evaluar en forma desagregada los conocimientos de estudiantes de último año en las siguientes áreas: Teoría del Derecho, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Internacional, Derecho Laboral, Responsabilidad Profesional, Derecho Civil y de Familia, Derecho Comercial y Derecho Penal.

<sup>38</sup> ICFES, Universidad de la Sabana. ECAES en Derecho 2003: Análisis de Resultados del Examen. CD-Room. Bogotá, 2004.

<sup>39</sup> Silva, Fernando "Educación legal en Colombia". En Criterios de Justicia. Año 1, No. 7. Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, Diciembre de 1977.

<sup>40</sup> Véase un completo diagnóstico sobre la calidad deficiente de la nueva oferta de educación legal en Colombia en Ministerio de Justicia, El Abogado en el Tiempo de la Gente, Bogotá 1995.

<sup>41</sup> Ibid.

una imagen bastante negativa ante la sociedad. Tales facultades congregan, además, una población estudiantil de estratos medios y bajos. En estas circunstancias se generan condiciones de desigualdad social para los profesionales egresados de estas facultades, que luego se agravan en la también desigualdad de obtener empleo. Así, la educación no cumple una de sus principales funciones sociales, cual es la de promover la igualdad sobre la base de méritos, animando el progreso económico y social"<sup>42</sup>.

En lo que respecta a programas de postgrado, la proliferación de especializaciones también guarda relación con la laxitud de la legislación para su apertura, lo mismo que con la alta rentabilidad que se deriva de estos programas dadas las bajas inversiones que demandan. Así, una inflación de especializaciones de cuestionable nivel académico, combinadas con muy escasos programas de maestría y doctorado no contribuyen a la formación de profesores universitarios de altas calificaciones. Se pierde así el potencial de la educación superior de contribuir a elevar la calidad de los proyectos educativos mediante la preparación de docentes con altos estudios de postgrado.

Los interrogantes frente al futuro de este panorama de educación de los abogados en Colombia, tienen que ver en parte con la efectividad que pueda tener la aplicación de las normas gubernamentales recientes que propenden por el control de la calidad de los programas. Ciertamente, se trata, en primer lugar, de detener el crecimiento descontrolado con nuevas Facultades, extensiones y programas. El Estado cuenta actualmente con herramientas jurídicas de control para negar nuevas autorizaciones de programas, y salvo consideraciones realmente excepcionales de índole académica, no habría lugar para nuevas ampliaciones de la oferta.

En segundo lugar, es preciso abordar rigurosamente el reto de examinar la calidad de los programas existentes y tomar las decisiones correspondientes. La estrategia de calidad de la educación jurídica debería concentrarse en proporcionar herramientas para que los programas creados en los últimos diez años, hagan esfuerzos de mejorar sus aspectos curriculares básicos, desarrollar los incipientes centros de investigación socio jurídica, capacitar su personal docente y contar con mejor infraestructura y dotación de medios educativos. Al respecto, el Estado debería combinar las nuevas herramientas de intervención y control, con el desarrollo de incentivos a la investigación, formación de pro-

fesores en programas de alto nivel, creación de premios académicos, programas de cooperación entre Facultades, intercambios internacionales y otras iniciativas similares que se traduzcan en mejores desempeños académicos y creación de comunidades.

La acreditación voluntaria y el otorgamiento selectivo y fundamentado de registros calificados por parte del Estado, deberán constituir un primer paso para la evaluación y promoción de una educación de calidad. No obstante, por encima de todo "se requiere voluntad política de aplicación de los controles establecidos, de manera que las medidas correctivas no se dejen de aplicar por los padrinos políticos o por el temor que los funcionarios puedan tener de las enemistades que su actuar, consecuente con la ley, les pueda llegar a granjear"<sup>43</sup>.

Finalmente, las dificultades y problemas de calidad que presenta la educación de los abogados en Colombia, llevan a plantearse la conveniencia de adoptar mecanismos o exigencias adicionales para el ingreso a la profesión legal. Los exámenes de Estado que comenzaron a aplicarse en 2002, aun con las críticas que han recibido en su inicio, son un primer paso para verificar la suficiencia y el nivel académico de los educandos.

Para ingresar al ejercicio de la profesión, cabe preguntarse si sería necesario contar con requisitos adicionales más precisos que den garantía a toda la sociedad del ejercicio competente y ético de los abogados.

La verificación por parte del Estado de la idoneidad del abogado que pretenda ejercer la profesión, podría desarrollarse a través de colegios, asociaciones de abogados o cuerpos profesionales reconocidos que den garantía de las capacidades y responsabilidades de la práctica jurídica, como sucede en muchos países del hemisferio y europeos. El ingreso obligatorio a estos cuerpos mediante exámenes especiales, no sólo daría mayores garantías a la sociedad sobre el ejercicio de los abogados litigantes o conciliadores, sino que permitiría desarrollar mecanismos como la capacitación permanente y el control ético de las actuaciones profesionales. Igualmente, el desafío del Estado colombiano de velar por el mejoramiento de la calidad académica de las Facultades de Derecho, podría también verse apoyado con la colaboración de colegios o asociaciones que respalden los esfuerzos de evaluación de los programas educativos. ■

**se aprecia que no necesariamente las universidades que presentan los costos de acceso más bajos son aquellas que reciben mayor número de población estudiantil, contradiciendo la hipótesis de que establecer matrículas "más baratas" permitirá canalizar mayor número de estudiantes.**

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.