

La Revalidación de los Títulos Profesionales por la Universidad Nacional de México

Por el Lic. Eduardo PALLARES.

El señor Presidente de la Barra Mexicana de Abogados tuvo a bien honrarme con la comisión de hacer un estudio que concierne a las facultades de la Universidad Nacional de México, en orden a revalidar los títulos profesionales que proceden del extranjero.

Agradeciendo como agradezco la distinción de que he sido objeto, debo excusarme, ante todo, por no haber tenido tiempo para presentar a la consideración de los señores barristas un análisis profundo de la cuestión debatida, cuyos antecedentes todos conocemos, por lo que no hago mención de ellos.

Nadie niega que la Universidad tenga facultades técnicas para hacer la revalidación, ya que constituye el centro cultural más elevado que existe en la República. El debate se lleva a un terreno estrictamente jurídico; y los que niegan las facultades hacen valer los siguientes argumentos:

a).—La Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 30 de diciembre de 1935, otorga el poder de revalidar los títulos procedentes del extranjero a la Secretaría de Educación Pública, en el artículo 9º frac. 26, que dice: A la Secretaría de Educación corresponde la Revalidación de estudios, diplomas, títulos o grados universitarios.

b).—El Estado cercenó a la Universidad las facultades que ésta tenía de acuerdo con la ley de 10 de julio de 1929, despojándola de la relativa a la susodicha revalidación.

c).—La ley vigente de 21 de octubre de 1935, es muy parca en sus preceptos, y en ninguno de ellos da poderes a la Universidad para la revalidación.

d).—El acto de revalidación es acto de soberanía con relación a naciones extranjeras, concierne al derecho internacional público, y sólo puede ser efectuado por el Estado o por un órgano del Estado. Item más, como la Universidad no forma parte del Estado, ni es un órgano descentralizado de él, le es imposible desde el punto de vista de la rectitud jurídica, llevar a cabo actos de soberanía como el de que se trata.

e).—Tan es cierto que la Universidad Nacional no es órgano del Estado, que éste, de acuerdo con lo que previene el art. 3º de la Constitución Política Mexicana, ha de impartir enseñanza socialista en todas y cada una de sus actividades docentes, y la Universidad no está obligada a hacerlo, y de hecho no lo hace.

f).—La jurisprudencia de la Suprema Corte es adversa a los poderes de revalidación.

g).—La Universidad, a virtud de la ley que ahora la rige, hase convertido en una institución de carácter privado y ha dejado de ser una persona moral de derecho público.

Tales son, señores barristas, las armas con las que cuentan, quienes niegan poderes bastantes a nuestro centro de cultura nacional, en orden a la revalidación.

He de confesar ingenuamente que no encontré en los partidarios y sostenedores de las facultades universitarias, ni la abundancia de razones, ni la osadía de argumentos, ni la fuerza de convicción que descubro en sus adversarios, lo que hace más difícil mi tarea, porque no puedo negar que mis simpatías están del lado de la institución a la que debo el título profesional que me ha dado el pan cotidiano, y el bienestar económico del que, gracias a Dios, goza mi familia y gozo yo también.

Paso a examinar los argumentos del contra.

El primero de ellos se refiere a la ley de Secretarías de Estado, en vigor, que concede a la de Educación la facultad de revalidar títulos profesionales.

Quizá, sea ésta el arma más poderosa que se esgrime contra la Universidad. Sin embargo, no creo que ponga punto final a la cuestión, por las siguientes razones:

a).—No es el primer caso en que, debido a la anarquía de nuestra legislación, al hecho de que se promulgan leyes sobre una misma materia, sin tener el cuidado de concordarlas entre sí, se produce la anomalía de que varias autoridades tienen facultades concurrentes en el negocio de que se trate o, cuando menos, no se quita a una el poder que se concede a la otra en el mismo campo de actividades. Esto tiene lugar con más frecuencia, cuando hay afinidad en las funciones que a las diversas autoridades corresponden. Muchos ejemplos podría poner de esta tesis, pero tengo uno a la mano que viene como de perlas porque concierne también a las facultades que las leyes otorgan a la Secretaría de Educación Pública y a la Universidad Nacional. Me refiero a una institución que ha sido baluarte de la prédica socialista oficial, y que, con toda justicia, ha caído bajo las censuras del pensamiento libre. Ya adivinan ustedes que estoy hablando del Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica, que tiene, en gran parte, los mismos fines que la Universidad Autónoma. Respecto de ésta, la Ley Orgánica que la concierne, dice que tiene “por fines impartir educación superior y organizar investigaciones científicas”, o sean los mismos que se atribuyen por ley expresa al Consejo Nacional susodicho.

Sin embargo de ello, hasta ahora nadie ha negado a la Universidad sus poderes, en orden a impartir educación superior y realizar investigaciones científicas, porque nadie encuentra que sea inadmisible que dos instituciones enderecen sus actividades hacia el mismo objeto.

Lo mismo acontece en lo que se refiere a la revalidación, que puede realizarse concurrentemente por la Secretaría y la Universidad, aunque en nuestra opinión, la primera ha delegado en la segunda los poderes que tiene.

Como este caso, podría señalar otros muchos, en los que es posible de hecho, aunque nada recomendable en derecho, que dos autoridades tengan poderes en un mismo sector de la vida jurídica nacional, lo que en la ciencia del derecho administrativo, da lugar a los juicios o contiendas de competencia.

Así, pues, cuando el Tribunal Superior, en su resolución del 20 de abril, sostiene “que no puede reconocerle (a la Universidad) la facultad de revalidar títulos profesionales expedidos en el extranjero, que SOLO corresponde a la Secretaría de Educación... etc.”, el adverbio SOLO en el que radica la fuerza del argumento, carece de base legal, fué puesto inadvertidamente o con pleno conocimiento, sin apoyarlo

en algún precepto de las leyes en vigor, ya que, la orgánica de Secretarías no lo emplea tácita o expresamente, ni hay en ella frase alguna que pueda servir de fundamento para sostener que la de Educación Pública es la UNICA facultad para revalidar los títulos que procedan del extranjero.

Además, desde el momento en que la Secretaría susodicha tiene el poder de revalidación puede encomendar su ejercicio a instituciones u órganos a quienes estime capacitados para efectuarla. Puede servirse de un organismo administrativo creado exprofeso por ella, o de una institución que por sus antecedentes, competencia y prestigio, esté capacitada por realizar la tarea de examinar, y convalidar los títulos expedidos en países diversos del nuestro.

No hay, en esta materia, incompatibilidad absoluta ni negación expresa o implícita, que despoje a la Universidad de las facultades que de modo irrecusable se le concedieron en la ley orgánica de 1929. Si no existe ese cercenamiento, no es jurídico; interpretar la ley contra lo que exigen la tradición, la costumbre y la índole misma de las instituciones universitarias.

En esta materia, como en todas las que conciernen al derecho público, debe interpretarse la ley con espíritu histórico, volviendo los ojos hacia el pasado y tomando de él lecciones de sabiduría y prudencia. La tradición nos dice que a las universidades del mundo entero corresponde expedir títulos profesionales y revalidarlos. ¿Por qué, entonces, negar facultad tan esencial a la nuestra? Sólo sus enemigos, y los partidarios del Estado totalitario, que monopoliza todo género de actividades en materia de educación, pueden ver con buenos ojos el cercenamiento de que venimos hablando.

b).—El segundo argumento no tiene importancia, por lo que intrínsecamente vale, sino porque da un golpe mortal a la Universidad, al sostener que de plano, el Estado le quitó las facultades que tenía de acuerdo con el decreto de 1929, y no le otorgó ninguna relativa a la revalidación.

Un vez más, el problema jurídico surge porque nuestras leyes se hacen a toda prisa, sobre las rodillas, sin tener en cuenta su importancia ni menos pensar en sus múltiples y variadas consecuencias. El decreto de 21 de octubre de 1933, que actualmente sirve de base a las actividades de la Universidad es sumamente parco en sus disposiciones, y basta leerlo, para convencerse de que tuvo solamente dos objetos: a).—Constituir un fondo de ayuda con el que contribuye el Go-

bierno Federal al sostenimiento de la Universidad; b).—Dar a ésta plena capacidad jurídica y poderes de realización interior.

Su articulado es paupérrimo y muy poco se dice en él de las funciones y poderes de la Universidad. El único precepto que a esto concierne es el primero, pero lo hace en forma tan poco jurídica que, no sabemos a ciencia cierta hasta dónde alcanzan las atribuciones de la institución. “La Universidad Autónoma de México, dice es una corporación dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior y organizar investigaciones científicas, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y extender con la mayor amplitud los beneficios de la cultura”. Como se ve, nada se dice en este artículo, que es el único que fija los fines y poderes de la Universidad, de las facultades relativas a la expedición de títulos profesionales. De atenernos al texto literal podría negarse a la Universidad su poder claro e irrecusable de expedir títulos profesionales que le reconocen los artículos 27, 64 y 274 de la Ley Orgánica de los Tribunales y preceptos análogos del Código Sanitario, pero la interpretación literal en derecho público es la más desacreditada de todas las interpretaciones.

Tal parece que la institución tiene exclusivamente carácter científico y cultural, como puede serlo una asociación científica o pedagógica, sin poder jurídico reconocido por el Estado.

Los artículos de la ley son únicamente nueve, excepción hecha de los transitorios, y dos de ellos, los más extensos, se ocupan del patrimonio de la institución y del subsidio o ayuda federal. Del art. 2º al 7º se trata de la organización interior en forma breve y como para salir del paso. Todo demuestra que el propósito de los autores de la ley quedó reducido a dos cosas. a).—Dar autonomía a la institución; b).—Fijarle un patrimonio, que tales eran los urgentes problemas que resolver en el momento en que se expidió el defectuoso decreto.

Pues bien, a pesar de las omisiones en que incurrieron los señores legisladores al expedir la ley orgánica en vigor, pienso que hay elementos suficientes en ella para sostener que la Universidad tiene facultades esenciales relativas a la expedición y revalidación de los títulos.

Dos argumentos sirven de apoyo a mi manera de resolver la cuestión: a).—El primero pudiéramos llamarlo ontológico y el segundo propiamente jurídico. El ontológico consiste, en que, de acuerdo con la naturaleza misma de la institución, mal definida en el artículo 1º, pe-

ro definido ciertamente; de acuerdo también con los fines que la Universidad persigue, y que el legislador le reconoció expresamente, deben corresponderle las facultades que ahora se le niegan para expedir títulos, y revalidarlos.

El ser de la Universidad consiste en existir como organización reconocida por el Estado “para formar profesionistas útiles a la sociedad”. Así lo dice el artículo primero. A qué profesionistas se refiere este precepto? A los que de acuerdo con las instituciones jurídicas vigentes pueden ejercer legalmente, en que son los únicos que el Estado reconoce para los fines del art. 4º constitucional. De ello se sigue, que según con la naturaleza intrínseca de la institución y con los fines que el gobierno expresamente le ha reconocido, puede y debe formar profesionistas con capacidad jurídica.

Si en esto consiste su ser, es imposible sin incurrir en grosera contradicción, negarle la capacidad de expedir títulos, y la análoga a ella, la de revalidar los que otras autoridades expidan.

El argumento jurídico me parece también de mucha fuerza; consiste en que la mal llamada ley orgánica que ahora rige, no ABROGO la de 10 de julio de 1929, sino simplemente la derogó. El art. 2º transitorio de la primera, dice: “Se deroga la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, expedida el 10 de julio de 1929”.

La ley fué hecha para personas conocedoras del derecho que saben la diferencia que existe entre abrogación y derogación, y mientras la primera declara insubsistente en su totalidad la ley anterior, la segunda sólo tiene como efecto el que queden sin vigor las disposiciones que sean contrarias al nuevo ordenamiento. Así, pues, la ley de 29 de julio no ha sido abrogada, están en pie y con fuerza de mandatos imperativos aquellos de sus preceptos que no sean contrarios al espíritu ni a la letra del nuevo estatuto.

Entre esos preceptos, existe el art. 13 que dice: “Son atribuciones del Consejo Universitario: Establecer las bases para la revalidación de estudios, títulos o grados universitarios y para el otorgamiento de los títulos o grados”.

Ahora se explica por qué la ley de 33 no dice nada de la facultad que tiene la Universidad para expedir títulos, facultad que nadie le niega ni aun los que se oponen a sus poderes de revalidación, y por qué es tan parca en sus preceptos. La razón sencilla y diáfana no es otra que la ya apuntada: los legisladores no pretendieron abrogar el estatuto de 29, únicamente desearon resolver de una vez por todas el pro-

blema de los subsidios federales y, por eso, emplearon la palabra derogar, porque no podemos suponer que en su ánimo no estaba presente la diferencia que existe entre la abrogación y la derogación.

De no admitir este punto de vista, se llegaría a la conclusión de que, la Universidad carece de poderes jurídicos en todo lo relativo a la expedición de títulos, planes de estudios obligatorios, concesión de grados universitarios con fuerza jurídica, porque ninguna de estas facultades aparecen otorgadas en el decreto de 33, según queda demostrado.

¿Cuál sería entonces su situación jurídica si se sostiene contra ley expresa, la tesis de la abrogación? La de que la Universidad ha dejado de ser persona moral de derecho público y se ha convertido en institución privada. Así lo dice el Tribunal Superior y quienes defienden sus puntos de vista.

¿Será cierto que el espíritu jacobino del señor licenciado Bassols pudo triunfar hasta el extremo de convertir a nuestra querida Universidad en una institución de carácter privado, sin autoridad jurídica, sin fuerza legal para expedir ni siquiera títulos profesionales?

Los enemigos de ella no retroceden ante esta conclusión, porque la lógica los obliga a eso, desde el momento en que pretende un principio falso.

Pues bien, sostengo con absoluta convicción, que la Universidad sigue siendo persona moral de orden público, y me fundo:

a).—En el argumento de la derogación ya expuesto:

b).—En que es absurdo suponer que sea una simple organización de carácter privado, cuando el mismo decreto de 21 de octubre de 1933 en el que se fundan los que tal tesis sostienen, demuestra lo contrario, ya que en él, el Estado determina los fines de la institución, las autoridades que han de regirla, sus atribuciones, tiempo de sus funciones, manera de nombrarlos, etc., etc.

¿Se quiere mayor disparate que sostener, que el Estado tiene facultades para imponer a una organización exclusivamente privada, cuál es su naturaleza, cuáles sus fines, quiénes sus representantes, cómo ha de funcionar? Precisamente lo que es privado, lo que no tiene carácter oficial, lo que incumbe a los particulares no se encuentra organizado de antemano por el gobierno. Hay contradicción grosera en sostener el carácter privado de una institución, y al mismo tiempo expedir una ley que determina su Estatuto. Lo que sólo concierne a los particulares se organiza y se fija de acuerdo con su voluntad; lo que

tiene que ver con la vida de la sociedad o del Estado, cae bajo la tutela de éste, recibe de él su estatuto, como acontece con la Universidad.

Otro de los argumentos consiste en que la Universidad no es un órgano del Estado, y por ello no puede ejercer actos de soberanía como el implícito en la revalidación de los títulos.

Para robustecer este argumento, se traen a colación las doctrinas de los jurisprudencistas extranjeros concernientes a los órganos administrativos centralizados y a los descentralizados, y se pretende probar que la Universidad no puede incluirse ni en unos ni en otros.

Lo que no se hace, porque es imposible hacerlo, es demostrar que nuestro derecho positivo aplica fielmente esas doctrinas, olvidando que la vida social, con demasiada frecuencia rompe los cuadros rígidos de las teorías y de la metafísica jurídica para mejor adaptarse a las necesidades del medio ambiente, o porque los legisladores se cuidan poco de realizar en las leyes que expiden una obra de pureza científica irreprochable. Es bien sabido, que durante mucho tiempo se discutió en Derecho Civil la validez de las estipulaciones a favor del tercero, de los contratos colectivos, de la promesa unilateral, porque no cuadraban en los principios clásicos de la ciencia jurídica. Hoy nadie discute esa validez, todos la admiten y es curioso que, en el problema que estudiamos, jurisprudencistas que hacen alarde de su espíritu revolucionario niegan que la Universidad sea órgano de Estado, fundándose en el rigor clásico de doctrinas traídas del extranjero, cuando las mismas personas, en nombre de la revolución, han predicado la necesidad de echar por tierra los principios más esenciales del derecho y de la equidad.

Demasiado conocemos la ignorancia de los legisladores y los errores garrafales, que cometen, para que nos quite el sueño la concordancia del precepto jurídico con los cánones de la ciencia del derecho: En todo caso, la objeción que examinamos puede contestarse con la misma ley, y de modo irrecusable.

En efecto, equivale a sostener que la Universidad es una simple institución privada. Ya vimos que este punto de vista es insostenible porque el Estado no impone a una institución privada órganos de funcionamiento y representación, ni le señala su objeto, ni les fija su patrimonio.

Pero además, el art. 9º frac. 25 de la Ley de Secretarías de Estado de jurisdicción a la de Educación Pública, respecto de la

Universidad mientras ésta reciba subsidios del Gobierno, como todavía los recibe. El artículo dice: “A la Secretaría de Educación corresponde todas las Escuelas, Universidades, Museos artísticos y Agencias Culturales que se establezcan y sostengan por la federación”. ¿No implica esta disposición que la Universidad es órgano descentralizado del Estado, órgano autónomo por voluntad del propio Estado pero órgano al fin? Sus relaciones con dicha Secretaría son ciertas, y ellas abrogan en pro de la tesis que defiende. ¿Si no fuera órgano del Estado con qué objeto tendría jurisdicción sobre ella la Secretaría?

¿Puede haber órganos del Estado autónomos? No hay ley que lo prohíba y sí muchos ejemplos de instituciones y de particulares que realizan funciones que competen al Estado, y que por realizarlas deben considerarse sus órganos en tanto que cumplen determinada función estatal.

¿Los Notarios Públicos son órganos del Estado? Sí, porque tienen fe pública y pueden actuar en materia de derecho público o privado en representación del Estado. ¿Son autónomos? ¿Quién se atrevería a negarlo? En condición análoga se hallan los corredores.

¿La Escuela Libre de Derecho es órgano del Estado? Sí, en tanto que tiene facultades para expedir títulos profesionales, que poseen fuerza jurídica. Realiza, a este respecto una función que corresponde al Estado, y en tanto que la lleva a cabo, es órgano estatal.

Lo mismo puede decirse de la Universidad, que tiene a su cargo, por leyes irrecusables, funciones de soberanía interna: El Código Sanitario sólo reconoce a los médicos con título expedido por la Universidad, la Ley Orgánica de los Tribunales hace lo mismo en las disposiciones ya editadas.

A quienes esgrimen en contra de la Universidad las doctrinas extranjeras de los órganos del Estado, hay que contestarles:

Demuéstrame, primero, que las leyes positivas se acomodan y ajustan con precisión a las teorías jurídicas, lo que nadie podrá hacerlo porque la verdad es la contraria.

Demuéstrame, en segundo lugar, que nuestras leyes administrativas han dado beligerancia completa a las susodichas doctrinas, y las aplican con fidelidad.

Demuéstrame, finalmente, que el Estado soberano carece de facultades para otorgar a mi órgano poderes de realización de una función estatal.

El argumento que se pretende apoyar en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, carece de fuerza porque no hay cinco ejecutorias que nieguen a la Universidad la facultad de revalidación, y, precisamente, a últimas fechas se ha dictado otra en sentido favorable al poder de revalidación.

Puedo, pues, concluir que la Universidad es órgano del Estado y como tal con capacidad para revalidar títulos, por las siguientes razones:

I.—Porque la ley de Secretarías de Estado, así lo reconoce al dar jurisdicción a la de Educación Pública, sobre la Universidad, mientras ella sea sostenida por el Estado.

II.—Porque el mismo Estado así lo reconoce al expedir una ley en la que se determina el objeto de la Universidad, sus órganos de representación, funcionamiento y su patrimonio. Si el Gobierno hubiese querido transformarla en institución privada, el camino a seguir hubiera sido otro. Bastaba haber expedido un decreto de dos renglones en el que se dijera: La Universidad deja de ser desde esta fecha una persona moral de derecho público.

III.—Porque ejerce funciones propias del Estado, actos de soberanía, a virtud de leyes irrecusables.

IV.—Porque toda persona o institución que realiza funciones estatales es órgano del Estado en tanto que las lleva a cabo.

Si, pues, es órgano del Estado y conforme a su causa ontológica debe revalidar toda clase de títulos y no hay ley que se lo prohíba, se impone la conclusión de que goza de la facultad de hacerlo.

El último de los argumentos esgrimidos en contra de la Universidad es la flecha del parto. Procede de los partidarios de la desprestigiada educación socialista, los enemigos declarados de la libertad de cátedra. Se expresa en este dilema: o la Universidad es órgano del Estado y, debe, por tal concepto, impartir educación socialista con lo que termina su carácter autónomo; o, si goza de éste y no imparte aquélla, no es órgano del Estado, y le es imposible en derecho revalidar los títulos.

El dilema se apoya en el texto y en la interpretación del art. 3º constitucional. De acuerdo con él, en la Escuela de Medicina debe enseñarse anatomía y fisiología socialistas, en la de Ingeniería, álgebra, trigonometría y cálculo infinitesimal también socialistas, y en la de

Comercio contabilidad y cuenta corriente del mismo género. Los partidarios de la mencionada educación, tienen, además, la pretensión de poseer una interpretación exacta y científica del Universo, que tal ordena el art. 3º, para el aprovechamiento fácil y expedito de los educandos de instrucción primaria y superior. No hay necesidad de encarecer la ridículo de semejantes puntos de vista.

En el terreno jurídico, hay que contestarles:

1.—Independientemente de la tiranía espiritual que se pretende alcanzar con la aplicación del art. 3º de la Constitución, éste sólo exige que cuando el Estado directamente y de modo inmediato, imparte educación, le ha de dar fisonomía socialista. No prohíbe que una institución que goza de autonomía como es la Universidad, imparta educación diversa. ¿Qué clase de autonomía sería aquella en que no existiese la libertad de cátedra?

2.—En segundo lugar, el punto a discusión es si el Estado, en uso de su soberanía puede o no otorgar a una persona de derecho público, la facultad de revalidación. Si el Estado es soberano no vemos que haya modo de negarle esa facultad sin negarle al mismo tiempo la soberanía. ¿De hecho ha concedido a la Universidad el poder de revalidación? Entiendo que ha quedado suficientemente probado que sí.

No concluiré este estudio sin hacer notar que con el pretexto de negar a la Universidad los poderes de revalidación lo que se pretende, por algunos mal intencionados, es negarle su carácter de institución de derecho público, convertirla en una institución privada, cercenarle las facultades relativas a la expedición de títulos, y acabar con la libertad de cátedra. La cuestión no es, pues, secundaria, sino de importancia vital para la institución.