

6. EL AMPARO DE DANTE PONZANELLI CONTY PARA REVALIDAR SU TÍTULO DE ABOGADO*

Sesión del 24 de octubre de 1941.

Como acto reclamado se señala el acuerdo que dictó el Tribunal Superior de Justicia oponiéndose a registrar el título de licenciado en derecho otorgado al quejoso por la Universidad Nacional de México, y el cumplimiento que dio a ese acuerdo su presidente.

La Segunda Sala de la Suprema Corte confirma la sentencia de primera instancia y concede el amparo contra el fallo del Tribunal Superior de Justicia.

La Universidad Autónoma de México, es una institución de carácter público, de servicio descentralizado, conforme los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. de su ley orgánica en relación con la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución, ya que se trata de un establecimiento público creado por una ley que le dio vida y le dotó de personalidad.—La Universidad Autónoma de México sigue impartiendo un servicio público descentralizado como lo hacía conforme a la ley de 1929 y es que la naturaleza de ese servicio no ha cambiado. Por el hecho de que no se designen ternas por el Ejecutivo para nombrar rector, ni porque no rinda la Universidad un informe anual al presidente de la República, al Congreso o a la Secretaría de Educación Pública, puesto que ese servicio no arranca de las ligas que el Estado tiene con el servicio público, pues dejaría de ser descentralizado.

La Secretaría de Educación Pública está técnica y físicamente imposibilitada para realizar revalidaciones de títulos y estudios universitarios, como lo prescribe la Ley Orgánica de Educación, reglamentaria de los artículos 30, 27, fracción III, 31, fracción I, 73 fracciones X y XXV, y 123, fracción XII, constitucionales, ya que el artículo 34 considera a dicha secretaría, como el órgano representativo del Estado mexicano en materia de educación, pero a la vez reconoce que es a través de la Universidad Autónoma, como se puede realizar, con éxito la revalidación de estudios y títulos universitarios.

De las leyes orgánicas de 1929 y 1933 y de la Ley Orgánica de Educación, se desprende que la mente del legislador fue únicamente la de suprimir los vínculos que unen a la antigua Universidad de México con el Estado, y la intención clara y precisa en la nueva ley, es la de dar al nuevo organismo, autonomía

* *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXX-2, Asunto. Amparo Administrativo en revisión. Juzgado Primero de Distrito, en Materia Administrativa, en el D.F. Quejoso: Ponzanelli Conty Dante.

respecto del Estado, pero no que se le haya pretendido dotar de menores facultades de las que tenían los organismos que la precedieron, sino conservarlas, por lo que si los organismos anteriores tenían facultad para revalidar estudios y títulos profesionales, es inconcluso que el nuevo organismo creado para impartir cultura superior, tiene las mismas facultades, porque la ley que la creó, derogando la anterior, no se estableció que se retiraran dichas facultades.

En su escrito contra la sentencia de primera instancia el Tribunal Superior interpuso revisión expresa con los siguientes agravios: el primero lo hace consistir el Tribunal Superior de Justicia en la interpretación equivocada que el Juez hace de la Ley Orgánica de la Universidad de 19 de octubre de 1933, considerando que conforme esa norma la Universidad es una institución de derecho público de servicio descentralizado, pues con ello desconoce uno de los fundamentos en que se basó la resolución unánime del Tribunal Pleno para negar la inscripción del título a que se hace referencia.

El tribunal estima equivocada y sin ninguna base legal la resolución del Juez sentenciador, y considera que la Universidad es una institución de derecho privado, por lo siguiente: La Universidad, conforme el decreto de 10 de julio de 1929 funcionaba como una típica institución de derecho público y de servicio descentralizado, siendo un Instituto Nacional de Educación Superior, con relativa autonomía, con tendencia a desincorporarse del Estado. Así, la Universidad debía informar anualmente al presidente, al Congreso y a la Secretaría de Educación de sus labores. El Ejecutivo podía designar la terna para rector y un representante de la Secretaría de Educación podía vetar las resoluciones del Consejo Universitario, referentes a la clausura de una dependencia universitaria, a las condiciones y admisión de los estudiantes, avisos de estudios en el extranjero, a los requisitos de los alumnos que pagaban con subsidio del Gobierno Federal, a los reglamentos de la ley y a sus modificaciones. Además, el Ejecutivo tenía la facultad para intervenir en el manejo de los fondos con que el Gobierno Federal contribuía al sostenimiento de la Universidad y a pedir los informes sobre el estado económico de la institución.

El tribunal considera que con la Ley de 1933 la situación cambia, y la Universidad es una institución de derecho privado y en la exposición de motivos del Diario de Debates del Congreso, se encuentran las razones del presidente y del Congreso para aprobar esa ley y se llega a la conclusión, forzosamente, del sentir del Estado mexicano, al expedir esa ley, de quitar el carácter de institución de derecho público a la Universidad y darle el carácter de institución privada, gozando de la autonomía por la que luchaban desde hace tiempo los estudiantes de esa institución. El Ministro de Educación Pública, licenciado Narciso Bassols expresó su punto de vista: “El señor presidente, en la iniciativa enviada señala con toda claridad esta actitud: A nada ha renunciado el Gobierno Federal; no ha abdicado de ninguna de sus facultades, ni de sus deberes. Lo único que ha hecho el gobierno es entregar bienes, un patrimonio eso sí inapreciable, porque está vinculado al desarrollo tradicional de la cultura más alta de la República y entregar 10 millones de pesos, para que la Universidad se organice, encauce y depure, pero el gobierno educará, si mañana —que esto no es próximo— hubiese escasez de profesionistas en nuestro país”. Antes había dicho:—“Pero la situación señores diputados, cambia radicalmente en el instante en que la Universidad deja de ser la Universidad Nacional, para convertirse en la Universidad Autónoma de México; dejará de ser el órgano del Estado encargado de la educación profesional y asume el carácter de no ser ya por autonomía, la Universidad, sino una Universidad en la República, una Universidad que quedará colocada en el único plano noble y pareja competencia con los demás centros de educación profesional de la República.”.

El Poder Ejecutivo señaló que proponía la iniciativa de “reformas necesarias para conceder a la Universidad una plena autonomía que fuera capaz de entregar a los universitarios toda la responsabilidad de la actuación futura de su instituto, ya que consideró que la actitud injustificadamente recelosa y desconfiada de los universitarios para el Gobierno Federal, obligaba a éste a desprenderse de los vínculos y relaciones que la Ley de Autonomía de 1929 mantuvo, y a dejar que la Universidad, con sus propias orientaciones, bajo su exclusiva y absoluta responsabilidad y con sus propios elementos pecuniarios y morales responda ante el país.”.

El Tribunal Superior de Justicia en su escrito de agravios se refiere a las declaraciones oficiales del Secretario de Educación Pública y del propio Ejecutivo, que rindieron en su informe constitucional, como los antecedentes legislativos que permiten conocer el sentir de los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión respecto a la Universidad Autónoma de México y concluye que la personalidad de esta Universidad no puede tener ningún carácter público, ni aun de servicio descentralizado.

El artículo 1o. del decreto de 1933 ya no se refiere a la Universidad Nacional Autónoma de México como pretenden seguirla ilegalmente llamando los integrantes de ella y la designa con el nombre de Universidad Autónoma de México. Se agrega que no es exacto, como dice el Juez, que la Universidad haya adquirido el carácter de corporación de derecho público al indicarse en ese artículo 1o., que estaba dotada de plena capacidad jurídica, pues en contra de este sentido, están las declaraciones del presidente de la República, así como el discurso del Ministro Bassols. El Congreso tuvo forzosamente que expedir el Decreto de 19 de octubre de 1933, para poder quitar a la Universidad Nacional de México su carácter de institución pública, por lo que, la simple expedición de ese decreto, no puede alegarse como un acto del Poder Público para crear una institución que tendría que ejercer una función que al mismo poder le reserva la Constitución. En aquel decreto no se menciona en lo absoluto al artículo 73 constitucional que faculta al Congreso para crear diversas instituciones educativas y no podía referirse a ese artículo, porque la ley mencionada tuvo como objeto fundamental el desligar al Estado de todas las relaciones que la citada institución tenía con el mismo, con motivo del carácter público y del servicio descentralizado que desarrollaba.

En ese decreto el Estado tenía forzosa necesidad de hacer referencia a la constitución de una nueva llamada Universidad Autónoma de México, con determinadas normas, para realizar una función educativa, pero de carácter privado y para ello se le dotó de los bienes de que antes disponía la Universidad Nacional, así como del subsidio de 10 millones de pesos a que se comprometió el Estado a darle como ayuda, sin que esto quisiera decir que el Estado haya tenido la voluntad de seguir conservando dicha institución, como entidad de derecho público de servicio descentralizado.

El tribunal agrega que la Universidad no desempeña un servicio público descentralizado. El Tribunal sostiene también que diversas autoridades confirman la tesis que establece el carácter privado. Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia, en ejecutoria de 30 de agosto de 1935 [Tomo XLV.—Página 4.035 del Semanario Judicial de la Federación], resolvió considerar a la Universidad Autónoma de México, como institución de derecho privado. Refiere que la Secretaría de Educación Pública, al resolver una consulta que le formuló, opina que la facultad de dar validez a títulos extranjeros no puede ser de una institución particular, sino que es privativa del Estado. Menciona también a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, y al Departamento del Trabajo.

Como una confirmación más de la tesis que el tribunal sostiene respecto del carácter de la Universidad como institución de derecho privado, hace mención de la Ley Orgánica de Educación, de 30 de diciembre de 1939, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1940, por la cual, tanto el Congreso como el presidente de la República han resuelto no sólo el problema de la personalidad jurídica que debe darse a la Universidad Autónoma de México, sino de la autoridad a quien debe competir la revalidación de estudios nacionales y extranjeros. Por estas razones, estima el Tribunal Superior de Justicia, que la resolución del Juez de Distrito le causa el primer agravio.

El segundo agravio lo hace consistir ese tribunal en la equivocada interpretación que da el Juez a la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México de 1933, al estimar que la mente del legislador fue únicamente la de suprimir los vínculos que unían a la antigua Universidad Autónoma de México con el Estado, pero en modo alguno, la de quitar a la Universidad las facultades de que venían gozando los organismos que la precedían. Según el Juez, se tuvo la intención de que conservara todas esas facultades, ya que de haberse pretendido retirarle algunas de éstas así se hubiera expresado en esa ley. Los organismos anteriores tenían facultades para revalidar estudios y títulos profesionales, y el Juez indica que el nuevo organismo creado para impartir la cultura superior y formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad, tiene las mismas facultades.

El tribunal afirma que resulta “deleznable” la argumentación del Juez, pues la ley de 1933 expresa y tácitamente derogó el estatuto de 1929, desde el momento en que las finalidades perseguidas por el Estado al dictar aquélla, no eran otras que la de cambiar en lo absoluto la personalidad de derecho público que tenía entonces la Universidad, para colocarla como una institución privada, a fin de que gozara de la más absoluta autonomía, por la que venían luchado los universitarios y la derogación del decreto de 1929 debía tener como consecuencia la desaparición de todas las prerrogativas que por su carácter de órgano público del Estado tenía entonces la Universidad Nacional, entre las que se encontraba la de revalidar los estudios y títulos extranjeros, funcionando así como órgano del Estado mexicano, para sancionar la validez de esos títulos y estudios. Dice el tribunal, que luego de ser derogado el decreto de 1929, resulta antijurídico y en contra de toda lógica sostener la tesis de que la Universidad sigue gozando de los privilegios y prerrogativas que le concedía aquella ley, por el hecho de que la que se encuentra en vigor, no los derogó expresamente.

Entonces el tribunal negó el registro del título del quejoso, Dante Ponzanelli Conty, porque la Universidad, ya sea considerándola como institución de derecho público, o como institución privada, no está facultada para revalidar títulos extranjeros, pues entonces se llegaría a aceptar que las escuelas oficiales, las libres y particulares, se considerarían también con derecho a revalidar títulos extranjeros, lo que sería absurdo, pues la materia de que se trata, es por su naturaleza de derecho internacional público, toda vez que la revalidación de títulos profesionales expedidos en el extranjero implica un acto de soberanía en que deben tener aplicación los principios fundamentales de esa rama del derecho. El acto de revalidación sólo puede realizarse por el Estado, por el organismo que el mismo determine, y si bien es cierto que la Universidad de México, con anterioridad al decreto de 1933, gozó por la ley mencionada de la facultad de realizar ese acto de soberanía, por ser entonces un organismo del Estado, también lo es que con posterioridad a la vigencia de la nueva ley, el Estado no otorgó tal facultad a la Universidad, sino que se dijo en la exposición de motivos de ese decreto, que el Estado se reservaba todos sus derechos y cumpliría con todas sus obligaciones como entidad soberana de derecho internacional público y, más tarde, en la Ley de Secretarías de Estado, de 30 de diciembre de 1935, otorgó expresamente la facultad de revalidar los títulos profesionales extranjeros al organismo del propio Estado: la Secretaría de Educación Pública.

Alega el tribunal que si la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado de 1933 derogó el decreto de 1929, que regía la organización de la Universidad y le quitó las facultades que ese estatuto le confería, la argumentación del Juez de Distrito, respecto de que todavía el 16 de enero de 1939 —fecha en que se hizo la revalidación del título del quejoso— la Universidad gozaba de la facultad que le concedía el artículo 13 del Reglamento de Revalidación de Estudios, expedido con apoyo en la referida ley de 1929, esa argumentación queda completamente destruida. Esto es así porque aun admitiendo que la Universidad hubiese gozado de tales facultades dentro del decreto en vigor de 1933; sin embargo, por la expedición de la Ley de Secretarías de Estado de 1935, quedó definitivamente desconocida esa facultad de revalidar títulos extranjeros, que según el Juez ha venido perdurando a favor de la Universidad desde 1929. La Ley de Secretarías de Estado en su artículo único transitorio, dice: “Esta ley entrará en vigor el 10. de enero de 1936 abrogando todas las anteriores que sobre esta materia se han expedido”, y en el inciso XXVI del artículo 9o. dice: “A la Secretaría de Educación Pública corresponderá la revalidación de estudios diplomas y títulos o grados universitarios.”.

El tribunal analiza los considerandos séptimo de la resolución del Juez de Distrito, que sirvió de base para la concesión del amparo a Dante Ponzanelli Conty, en un tercer agravio y señala que: “Es completamente ilegal y antijurídica la interpretación que el Juez da, no sólo al artículo 9o., fracción XXVI de esa Ley Orgánica de Secretarías, sino a toda la ley en conjunto, toda vez que esa ley reglamentaria no debe considerarse como distribuidora del trabajo para órganos o dependencias del Poder Ejecutivo, sino como el estatuto que reglamenta la competencia de sus propios órganos gubernamentales. Agrega el tribunal que el Juez confunde la finalidad de la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado, con la obligación que cada una de las dependencias tiene que hacer para resolver las cuestiones de fondo de los asuntos de su jurisdicción y finaliza observando que la Ley Orgánica de Educación —en vigor desde el 30 de diciembre

de 1939— ha resuelto definitivamente este punto y hace la transcripción del artículo 34 [Capítulo 7o.] sobre reconocimiento y revalidación de estudios.

El cuarto agravio lo hace consistir en la ilegal aplicación de las leyes en los anteriores agravios y la falsa interpretación que da el Juez a las mismas en los considerandos de su resolución. Las violaciones legales que causa la sentencia recurrida son las que se refieren a los artículos 4o., 14 y 16 constitucionales, las relativas a la Ley Orgánica de la Universidad de 1929, y la de 19 de octubre de 1933 y la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios y la Ley de Amparo, en su capítulo relativo a las sentencias.

Los agravios esgrimidos son infundados por las razones jurídicas siguientes: La Universidad Autónoma de México es una institución de carácter público de servicio descentralizado. Para demostrarlo están los artículos 1o., 2o., 3o., y 4o., de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, en relación con el 73, fracción XXV, de la Constitución, como lo hace el Juez de Distrito, al demostrar que la Universidad es un establecimiento público, creado por una ley que le da vida y la dota de personalidad y que el contenido de sus funciones compete, a un establecimiento público. La Ley Orgánica de Educación, Reglamentaria del artículo 3o., que se refiere expresamente a la Universidad Autónoma de México dice como sigue:—“Artículo 2o. Tendrá el carácter de servicio público, toda la educación que imparte el Estado [Federación, Estados, Municipios] de cualquier grado o tipo que sea, así como la impartición por las instituciones educativas de derecho público y de servicio descentralizado. Estas últimas preescolar, primaria, secundaria o de tipo normal.”.

“Artículo 3o. La Universidad Autónoma de México no queda comprendida en los términos de esta ley, en consecuencia, se regirá por los preceptos contenidos en la Ley Orgánica de la Universidad, promulgada el 23 de octubre de 1933”. De estos preceptos de la Ley Orgánica de Educación se desprende: a) Que el Estado mexicano no se encarga directamente de la educación superior profesional universitaria, sino exclusivamente de la preescolar, primaria, secundaria o de tipo normal, educación técnica y profesional para maestros, enseñanza a postgraduados, institutos de investigación científica, escuelas de preparación especial extra escolar en el ramo de la enseñanza, de conformidad con el artículo 35 de la misma ley orgánica, pero no incluye los estudios preparatorios, superiores y profesionales que siempre ha realizado la Universidad Autónoma de México y b) Que el Gobierno de la Federación ha encargado ese tipo de enseñanza superior —el universitario— a instituciones educativas de derecho público y servicio descentralizado: la Universidad Autónoma de México.

En relación con el agravio que expresó el Tribunal Superior, éste es infundado, pues la universidad, contra lo que sostiene el tribunal, sigue impartiendo un servicio público descentralizado, como lo hacía conforme a la ley de 1929, y es que la naturaleza del servicio mismo no ha cambiado por el hecho de que ahora no se designen ternas por el Ejecutivo para nombrar rector, o porque la Universidad no rinda un informe anual al presidente de la República o al Congreso y a la Secretaría de Educación Pública, o porque el Ejecutivo no tenga facultades para designar, con cargo a su presupuesto, profesores extraordinarios. Las características absolutas de un servicio descentralizado no son como cree el Tribunal Superior, las que arrancan de la liga que el Estado tiene con el servicio público, sino las que deja de tener.

La Suprema Corte de Justicia, en su ejecutoria del 15 de junio de 1939, sostuvo: “resulta inconcuso que la Universidad de México por razón de su origen y sus condiciones económicas, permanece aun bajo la jurisdicción federal, sin perjuicio de la plena autonomía de que disfruta conforme al artículo 2o. de su Estatuto Orgánico en vigor, lo que impide equipararla a una entidad particular.”.

Otras leyes complementan esta situación: La Ley de Migración dice: “Para la comprobación de profesiones sólo se admitirán títulos de instituciones reconocidas por la Universidad de México y que merezcan la revalidación de la misma”. El Código Sanitario señala en el artículo 445: “El Departamento de Salud Pública sólo procederá a la inscripción o registro de los títulos siguientes: Fracción V. Los expedidos en el extranjero y que la Universidad de México reconozca con la misma validez que los expedidos por ella.”.

En cuanto al segundo agravio que se hace consistir en la equivocada interpretación del Juez de Distrito sobre si la Universidad tiene o no facultades para revalidar estudios y títulos profesionales, cabe decir que

lo sostenido por el Juez, en el sentido de que histórica y actualmente le corresponde ese derecho, es exacto. Resulta fundamental que técnica y físicamente está imposibilitada la secretaría para realizar una revalidación de títulos y estudios universitarios tal y como lo prescribe su ley orgánica, ya que los incisos a) y b) del artículo 32 de esa ley, en relación con el artículo 34, hablan de que los estudios hechos en planteles oficiales o privados del extranjero, solamente podrán revalidarse por la Secretaría de Educación Pública, bajo las siguientes normas: a) deben reunir los requisitos relativos al número de materias y prácticas, en los planes de estudio y b) cada una de las materias y prácticas, deben corresponder en su extensión temarios y horas de enseñanza, al mínimo exigido en los planteles del Estado. Por lo cual el artículo 34 considera a esta secretaría como el órgano representativo del Estado Mexicano en materia de educación, pero a la vez reconoce que es a través de la Universidad, servicio descentralizado de educación pública, como puede realizar con éxito la revalidación de estudios y títulos universitarios. De las Leyes Orgánicas de 1929, 1933 y de la Ley Orgánica de Educación, se desprende que la mente del legislador fue únicamente la de suprimir los vínculos que unían a la antigua Universidad de México con el Estado. La intención clara y precisa en la nueva ley es la de dar a la Universidad autonomía respecto del Estado, pero no de dotarla de menores facultades que las que tenían los organismos que la precedían, sino de conservar tales facultades. De retirarle algunas de esas facultades, así se habría determinado en la ley.

Si los organismos anteriores tenían la facultad de revalidar estudios y títulos profesionales, es inconcuso que el nuevo órgano creado para impartir la cultura superior y formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad, tiene las mismas facultades, porque en la ley que la creó derogando la anterior no se estableció que se le retiraran dichas facultades.

Los agravios tercero y cuarto hechos por el tribunal, son también infundados, por ser consecuencia de lo anteriormente estudiado y deben rechazarse, porque en el caso se trata de revalidación de estudios y no de revalidación de título profesional, como equivocadamente señala el recurrente, puesto que el título que presentó para su registro Dante Ponzanelli Conty, es un título nuevo expedido por la Universidad en el que se dice: "La Universidad Nacional de México, con fundamento en el artículo 15 del Reglamento de Revalidación de Estudios, revalida al señor Dante Ponzanelli Conty los estudios amparados por su título de Doctor en Jurisprudencia de la Real Universidad de Florencia, Italia, expedido el 2 de marzo de 1936, para que dicho título surta los mismos efectos que los del licenciado en derecho que otorga esta Universidad Nacional".

En consecuencia, siendo infundados los agravios que hizo valer la recurrente, es procedente desecharlos. Por lo expuesto, se resuelve:

Primero.—Se confirma la sentencia dictada el 30 de enero de 1940, en el juicio de amparo a que este toca se refiere.

Segundo.—La Justicia de la Unión ampara y protege a Dante Ponzanelli Conty, contra los actos que reclama del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Presidente de dicho tribunal, consistentes en el acuerdo que dictó el primero, con fecha 8 de mayo de 1939, en el que se opone a registrar su título de licenciado en derecho, otorgado por la Universidad Nacional de México, y el cumplimiento que dio a este acuerdo la Presidencia del mismo tribunal.

Así por unanimidad de cuatro votos, no habiendo estado presente el Ministro Bartlett Bautista al tratarse el asunto, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo relator el Ministro Carreño. Firman el presidente y demás Ministros que integraron la Sala, con el secretario que autoriza y da fe.—Gabino Fraga.—Alfonso Francisco Ramírez.—Franco Carreño.—Octavio Mendoza González.—Alberto Magaña, secretario.

Conviene resaltar que en este asunto se asientan los antecedentes de la creación de la actual Universidad Nacional Autónoma de México y en los que se fundamente su autonomía y los vínculos que la unían con el Estado. Sin embargo, cabe apuntar que esos vínculos se mantienen aunque en una forma discreta, ya que el Estado continua apoyando las labores de la máxima Casa de Estudios profesionales, a través de subsidios, por lo que la autonomía se conserva en la libertad de cátedra que ejercen los maestros de la Universidad.