

## UNIVERSIDADES

**Resolución de la Universidad de Buenos Aires — Recurso del artículo 32 de la ley 24.521 — Legitimación — Ministerio de Cultura y Educación — RECURSO EXTRAORDINARIO — Sentencia definitiva — Cuestión federal**

1. — Resulta razonable reconocer un interés concreto en el Ministerio de Cultura y Educación para recurrir de una resolución de la Universidad de Buenos Aires, en tanto no ha podido tener la intervención contemplada en el art. 34 de la ley 24.521 (Adla, LV-D, 4369) (\*).
2. — Es equiparable a sentencia definitiva la decisión que rechazó "in limine" el recurso interpuesto por el Ministerio de Cultura y Educación contra una resolución del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires (\*).
3. — La decisión sobre la legitimación activa del Ministerio de Cultura y Educación para recurrir de una resolución de la Universidad de Buenos Aires por la vía del art. 32 de la ley 24.521 (Adla, LV-D, 4369), suscita cuestión federal bastante pues entraña la interpretación de normas federales (\*).

(\*) Determinación de la legitimación activa  
del Ministerio de Cultura y Educación  
en el marco de la Ley de Enseñanza Superior

Por ESTELA B. SACRISTAN

SUMARIO: I. Introducción. — II. El caso. — III. Algunas consideraciones. — IV. Algunos interrogantes. — V. La legitimación activa del Ministerio de Educación: ¿es de fuente legal o jurisprudencial?. — VI. Conclusión: una saludable determinación de legitimación activa.

### I. Introducción

La sentencia objeto de este breve comentario constituye la primera interpretación que la Corte Suprema ha efectuado de la ley de educación superior —ley 24.521 (1)— (LES). Si bien aquella está referida exclusivamente a un solo aspecto —muy parcial, por cierto— de la ley, esto es, a la legitimación que posee el Ministerio de Cultura y Educación para interponer el recurso judicial previsto en el artículo 32 de dicha ley, el caso es importante en la medida en que lo decidido por el Tribunal despeja un interrogante de gran entidad en la nueva normativa educativa superior.

**Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).**

(1) B.O. 10/8/95, Adla, LV-D, 4369.

### II. El caso

Luego de sancionada la ley de educación superior, el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina dictó la Resolución 1219/95, de fecha 2/8/1995, la cual creaba el Ciclo Preuniversitario de Ingreso o CPI.

El Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires dictó, el 23/8/95, la resolución 2314/95 que dejó sin efecto la anterior.

Contra esta última el Ministerio de Cultura y Educación interpuso, ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, el recurso que prevé el art. 32 de la LES. Este tribunal rechazó liminarmente el recurso sobre la base de la ausencia de legitimación activa del Ministerio.

La Corte Suprema revocó el pronunciamiento y confirió legitimación al Ministerio.

### III. Algunas consideraciones

La transcripta es una sentencia que puede ser vista desde la perspectiva del cambio que se operó en el marco de la legislación universitaria y que tuvo incidencia en la adjudicación de legitimación activa al mencionado Ministerio, proceso relativamente reciente que se inicia unos años atrás con lo decidido por nuestra Corte Suprema

94.582 — CS, abril 30-1996 (\*). — Estado nacional - Poder Ejecutivo c. Universidad de Buenos Aires.

Buenos Aires, abril 30 de 1996.

Considerando: 1. Que la sala IV de la Cámara Nac. de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal rechazó "in limine" el recurso interpuesto por los ministros de Cultura y Educación y de Justicia, en representación del Estado Nacional, por la vía del art. 32 de la ley 24.521, contra la res. 2314/95 dictada por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires. Contra esa decisión, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario a fs. 98/110, que fue concedido a fs. 111/111 vta.

2. Que la resolución impugnada, no obstante no revestir el carácter de sentencia definitiva, es equi-

(\*) Citas legales del fallo núm 94.582: leyes 27 (Adla, 1852-1880, 354); 48 (Adla, 1852-1880, 364); 24.521 (Adla, LV-D, 4369).

en el fallo "Universidad de Buenos Aires c. Estado nacional (PEN) s/ inconstitucionalidad de decreto" (LA LEY, 1991-E, 142) (2), que transita por la enmienda constitucional de 1994, por la sanción de la Ley de Enseñanza superior 24.521 y arriba a la sentencia que aquí se comenta.

Antes de iniciar el análisis de los antecedentes argentinos, es bueno recordar que la obtención de legitimación activa en el derecho administrativo norteamericano (3), en términos generales, ha transitado por tres estadios que podrían ser relacionados con el fallo comentado.

(2) Fallos 314:570, sentencia del 18 de junio de 1991.

(3) Sobre este tema, a título ejemplificativo, pueden verse, en materia de derecho constitucional, O'BRIEN, David: "Constitutional Law and Politics", 2d. ed., W.W.Norton & Co., New York, p. 101 y sigtes.; STONE, Geoffrey, SEIDMAN, Louis, SUNSTEIN, Cass y TUSHNET, Mark: "Constitutional Law", 2d. ed., Little, Brown & Co., Boston, Toronto y Londres, 1991, p. 87 y sigtes.; TRIBE, Lawrence: "American Constitutional Law", 2d ed., The Foundation Press, Inc., Mineola, New York, 1988, p. 111 y sigtes.; en materia de jurisdicción federal: CHEMERINSKY, Erwin: "Federal Jurisdiction", Little, Brown & Co., Boston, 1989, p. 48 y sigtes., Entre los administrativistas: AMAN, Alfred y MAYTON, William: "Administrative" Law, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1993, p. 384 y sigtes.; BREYER, Stephen y STEWART, Richard: "Administrative Law and Regulatory Policy", 3d ed., Little, Brown & Co., Boston, 1992, p. 1054 y sigtes.; DAVIS, Kenneth Culp y PIERCE, Richard: "Administrative Law Treatise", 3d. ed., West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1994, t. III, p. 1 y sigtes.; GELLHORN, Walter, BYSE, Clark; STRAUSS, Peter; RAKOFF, Todd y SCHOTLAND, Roy: "Administrative

parable a los fines de la admisibilidad formal del recurso, ya que causa un agravio de imposible reparación ulterior puesto que impide la continuación del proceso e imposibilita al recurrente el acceso a la jurisdicción. Por lo demás, la decisión sobre la legitimación activa de la recurrente suscita cuestión federal bastante pues entraña la interpretación de normas federales (art. 14, inc. 3°, ley 48).

3. Que resulta imprescindible discernir en primer lugar si existe en el "sub examine" un caso contencioso en los términos de los arts. 108 y 116 de la Constitución Nacional y art. 2° de la ley 27 que habilite la intervención de los órganos judiciales en el conflicto planteado entre el Estado Nacional y la Universidad de Buenos Aires.

4. Que más allá de las razonables dudas que pudiera suscitar la cuestión, esta Corte considera satisfecho el requisito constitucional mencionado puesto que, por una parte, la resolución impugnada entraña un conflicto de atribuciones de distintos órganos de gobierno universitario —uno de los cuales ha entendido que el art. 50 de

En efecto, siguiendo las etapas descriptas por el constitucionalista norteamericano Cass Sunstein (4), la obtención de la legitimación activa a los fines de la revisión judicial de los actos administrativos fue originariamente la que surgía del hecho de que estuviera en disputa un interés fundado en el Derecho, entendido éste como common law (5) (jurisprudencia establecida anteriormente por los tribunales empleada para resolver los casos que se presenten, diríamos). Eventualmente, la Suprema Corte de los Estados Unidos confirió legitimación a quien demostrara un interés de base legal (statutory), esto es,

Law Cases and Comments", 8th ed., The Foundation Press, Inc., Mineola, New York, 1987, p. 1036 y sigtes.; PIERCE, Richard, SHAPIRO, Sydney y VERKUIL, Paul: "Administrative Law and Process", 2d ed., The Foundation Press, Inc., Westbury, New York, 1992, p. 129 y sigtes.; SCHWARTZ, Bernard: "Administrative Law", 3d. ed., Little Brown & Co., Boston, 1991, p. 495 y sigtes.; SCHWARTZ, Bernard: "Administrative Law", A Casebook, 4th. ed., Little, Brown & Co., Boston, New York, Toronto y Londres, 1994, p. 721 y sigtes. Finalmente, unas interesantes conclusiones con respecto a la legitimación activa desde la óptica del análisis económico se hallan en POSNER, Richard: "Economic Analysis of Law", Little, 4th ed., Little, Brown & Co., Boston, 1992, p. 524 y 582.

(4) SUNSTEIN, Cass R.: The Partial Constitution, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts y Londres, Inglaterra, 1993, ps. 88 y siguientes.

(5) SUNSTEIN, Cass R.: "The Partial Constitution", p. 89 y STEWART, Richard, "The Reformation of American Administrative Law", Harvard Law Review, vol. 88, año 1975, p. 1667, esp. ps. 1723-1724.

la ley de educación superior lo habilitaba a dictar la resolución que consta a fs. 6/10— en una época en que todavía no se han adecuado los estatutos universitarios a la nueva ley. Por otra parte, a la vez que el legislador ha asegurado la autonomía "académica e institucional" (art. 29, ley 24.521), sólo ha previsto un único recurso ante la instancia judicial (art. 32 de ese cuerpo legal). Ello significa que el Ministerio de Cultura y Educación, responsable por voluntad de la ley de formular las políticas generales en materia universitaria (art. 70) y de plantear observaciones en forma previa a la aprobación de los estatutos (art. 34), no cuenta con vías para efectuar el control de legalidad de una decisión definitiva dictada por una universidad nacional en interpretación de las facultades estatutarias.

5. Que en las condiciones expuestas —y en el estadio inicial en que se encuentra el proceso— resulta razonable reconocer un interés concreto en el Ministerio de Cultura y Educación para obtener de la justicia una declaración sobre el punto disputado, en tanto no ha podido tener la intervención contemplada en el art. 34 de la ley 24.521.

Por ello, se hace lugar al recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. — Julio S. Nazareno. — Eduardo Moliné O' Connor. — Carlos S. Fayt. — Augusto C. Belluscio. — Antonio Boggianno. — Adolfo R. Vázquez. — Guillermo A. F. López.

protegido por una ley en sentido formal (statute) (6). Posteriormente, el mismo tribunal —ampliando el concepto de legitimación de base legal— rechazó en términos generales la doctrina del interés fundado en la ley para proceder a exigir, a los efectos mencionados, solamente un gravamen o daño de hecho (injury in fact), razonablemente comprendido en la zona de interés protegida por la ley (7).

Stone y otros (8) trazan una evolución bastante similar al explicar que durante las primeras décadas de este siglo se necesitaba, para tener legitimación, un interés basado en el common law, y que ello se debía a que los jueces estaban aliados con el movimiento denominado del New Deal, por lo que se esforzaron por desarrollar instrumentaciones para inmunizar a las decisiones del gobierno de la revisión judicial (9). Hacia las décadas del '60 y del '70, los tribunales enfatizaron el requisito de haber sufrido un gravamen fundado en la ley o legal injury para acceder a la legitimación activa, y este ensanche de la base de legitimación se fundó en la interpretación de las leyes: poseer legitimación dependía de la voluntad del legislador expresada en el texto normativo. Era aquél el que decidía si se iba a tener la posibilidad de una decisión judicial de revisión o no. Concluyen los citados autores admitiendo que es el fallo "Association of Data Processing Services Organizatio-

ns v. Camp" (10) el que revolucionó la doctrina al exigir solamente los dos requisitos apuntados más arriba por Sunstein (11).

En síntesis, puede decirse que la legitimación activa parece ser determinada al principio en función de los precedentes que resuelven cada caso en particular cuando establecen si hay interés fundado en el Derecho; más tarde, al consagrarse legislativamente el interés, se puede invocar una legitimación de base legal o fundada en la ley. Luego de dicha consagración, son los jueces los que realizan la interpretación de la ley que generaría la legitimación, y esta tarea puede, seguramente, ser efectuada con criterio restrictivo o con criterio amplio. Es éste un proceso lógico típico de los países en los que impera el derecho creado por los jueces, la fuerza de los precedentes y la eventual codificación por parte del legislador.

Expresado en estos pocos párrafos este proceso de determinación de la legitimación activa en el sistema de los Estados Unidos, cabe considerar ahora lo ocurrido entre nosotros. Para ello se toman en consideración tres antecedentes:

a) U.B.A. c. Estado nacional

En este caso el tema en debate dista de relacionarse con la legitimación del Ministro de Cultura

(6) Chicago Junction case, 264 U.S. 258 (1924).

(7) Association of Data Processing Service Organization v. Camp, 397 U.S. 150 (1970), doctrina que ha recibido las modificaciones provenientes de Lujan v. Defenders of Wildlife, 112 S.Ct. 2130 (1992), fallo elaborado por el "Justice" Scalia al que adhirieron parcialmente diversos jueces, y que contó con las disidencias de los "Justices" Blackmun y O'Connor. Para un análisis de los efectos de Data Processing, véase MAIRAL, Héctor: "Control Judicial de la Administración Pública", v. I, p. 143, esp. p.150, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1984.

(8) STONE y otros: op. cit. nota 3, p. 96.

(9) Joint Anti Racist Refugee Committee v. McGrath, 341 U.S. 123 (1951); Alabama Power co. v. Ickes, 302 U.S. 464 (1938); Ashwander v. Tennessee Valley Authority, 297 U.S. 288 (1936); Fairchild v. Hughes, 258 U.S. 126 (1922).

(10) Cit. nota 7.

(11) Eso es, el gravamen de hecho razonablemente comprendido en la zona de interés protegida por la ley.

y Educación. Nos hallamos en un estadio externo al debate, excluyente de toda cuestión relativa a la legitimación activa de aquél para obtener la revisión judicial de una decisión administrativa, porque el planteo en esos autos —según se decidió— pertenece a la esfera de las cuestiones que por el principio de unidad de acción (12) corresponde al Poder Ejecutivo resolver: es el debate referente a la caracterización de la U.B.A. como ente dotado de autarquía y sujeto al control de alzada (13), o investido de autonomía y fuera de todo control administrativo, pero sujeto al control judicial (14), o consagrado por una autonomía académica (15) y una autarquía financiera, económica y administrativa (16).

En este contexto, la Corte Suprema decidió que los conflictos entre entes administrativos se resuelven en la esfera del Ejecutivo (17). En el fallo no se presenta la cuestión de la legitimación activa del ministro de cultura y educación porque este presupuesto de la existencia de un caso o controversia cobra vida, a los efectos del presente análisis, en el marco de los recursos por medio de los cuales se trata de obtener la revisión en sede judicial de los actos y decisiones administrativas. En el fallo citado la controversia se había generado porque la Universidad había intentado impugnar un acto de la administración central, y la Corte sostuvo que "si los entes autárquicos no están legitimados para impugnar administrativamente los actos de la Administración central, menos pueden hacerlo judicialmente ya que el sistema establecido por los arts. 23 y 25 de la ley 19.549 (Adla, XXXII-B, 1752) supone el previo agotamiento de las instancias administrativas"

(12) CASSAGNE, Juan Carlos: "Derecho Administrativo", p. 61, 4a. ed. ampl. y act., Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires.

(13) CANOSA, Armando N.: "Un fallo esperado: la autonomía universitaria", ED, 142-576 y sigtes., esp., p. 582.

(14) BIDART CAMPOS, Germán: La "autonomía" universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el Poder Ejecutivo, ED, 142-572 y sigtes., esp., p. 575.

(15) CASSAGNE, Juan Carlos: Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria, E.D. 124-870, esp. p. 872.

(16) La Corte Suprema, en "Morante, Univer Elbio c. U.B.A.", Fallos: 300: 1138 (La Ley, 1979-A, 566—, fallo 34.967-S), sostuvo que la Universidad de Buenos Aires era una persona de derecho público dotada de autarquía administrativa y económico financiera.

(17) Consid. 8°.

(18) Consid. 10.

(18). Lo mismo podría haberse afirmado en el caso de que hubiera sido el ministro de cultura y educación el que hubiera efectuado una impugnación similar.

La solución guarda armonía con el principio de autorrestricción judicial entendida ésta estrictamente: la rama menos representativa del gobierno mal puede dirimir conflictos internos generados dentro de otro órgano-poder del Estado entre sus entes y órganos —en el caso, entre la universidad y la administración central— que pueden ser solucionados por el superior constitucionalmente habilitado para ello, sea la indole del conflicto de carácter pecuniario (por aplicación de la ley 19.983 —Adla, XXXII-D, 5216—) o de otro carácter, por aplicación del mencionado principio de unidad de acción.

#### b) La enmienda constitucional de 1994

Tres años más tarde tuvo lugar la reforma de la Constitución, y entonces las universidades pasaron a ser, constitucionalmente, entidades dotables de autarquía y autonomía (20). En este caso el legislador Constituyente receptó, parecería, siquiera parcialmente, la doctrina del fallo citado en el párrafo anterior porque en aquél se afirma, básicamente que: (a) las universidades nacionales están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera (consid. 4° del voto de la mayoría); y que (b) la expresión "autonomía universitaria" (...) debe ser entendida no en sentido técnico sino como un propósito compartido de que en el cumplimiento de sus altos fines (...) alcancen la mayor libertad de acción (21).

(19) Empero, en los Estados Unidos, la Corte Suprema federal ha decidido que en ciertos casos las controversias entre agencias o entes federales pertenecientes a una misma rama de poder han de ser dirimidas por ella en lugar de reenviarlas al Ejecutivo, lo cual implica un curioso apartamiento del mencionado principio. Sin embargo, aquel tribunal no parecería haber establecido una doctrina clara y definitiva sobre el punto, que puede analizarse en Chapman v. FPC, 345 U.S. 153 (1953) y en Director, Office of Workers Compensation Programs, U.S. Department of Labor v. Perini North River Associates, 459 U.S. 297 (1983).

Sostienen Davies y Pierce, op. cit., p. 83, que "mientras el Congreso continúe gozando de la discrecionalidad para delegar en las agencias independientes del Ejecutivo importantes facultades normativas ("policymaking functions"), los tribunales judiciales tendrán que resolver las disputas entre las agencias dependientes del Ejecutivo y las que son independientes de él".

(20) Constitución Nacional, art. 75, inc. 19, párr. 3° "in fine": "Corresponde al Congreso: ... Sancionar leyes... que garanticen... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales."

(21) Consid. 4° del voto de la mayoría.

#### c) La ley de

Para dar c...  
tos constitu...  
dades, se sa...  
de enseñan...  
autonomía...  
proveyendo...  
término "au...  
19 de nuest...  
siones pued...

En prime...  
institucio...  
control del...  
rias. Emper...  
autárquica...  
de la Const...  
serlo en el...  
nal—podrí...  
estando en...  
del Poder E...  
dos aspect...

Sin emb...  
haber sido...  
cripto en el...  
que se esta...  
es el de a...  
Apelacione...  
tiene su se...  
ria. Volver...

Ahora, a...  
como insti...  
el marco...  
relación er...  
cional y la...  
nisterio de...

Para el...  
cuestione...  
Ministerio...  
tades le c...

(22) "Las...  
mia acade...  
las siguien...  
estatutos...  
Cultura y l...  
de la presi...

(23) "L...  
entrarán...  
Boletín O...  
de Cultur...  
ción a la...  
publicaci...

*c) La ley de enseñanza superior*

Para dar contenido normativo a estos dos atributos constitucionales garantizados a las universidades, se sanciona, casi un año más tarde, la ley de enseñanza superior, cuyo art. 29 las dota de autonomía académica e institucional (art. 29), proveyendo así legislativamente de contenido al término "autónomas" empleado en el art. 75 inc. 19 de nuestra Constitución. Veamos qué conclusiones pueden extraerse de esta caracterización:

En primer lugar, dicha autonomía académica o institucional sustraería a las universidades del control del Ejecutivo justamente en esas materias. Empero, dado que también seguirían siendo autárquicas porque así lo dice el art. 75, inc. 19 de la Constitución —y ello, por exclusión, debería serlo en el campo no académico o no institucional— podría llegar a entenderse que continuarían estando en la línea de control de alzada por parte del Poder Ejecutivo, al menos en lo relativo a estos dos aspectos definidos en forma negativa.

Sin embargo, la voluntad del legislador parece haber sido diferente, máxime a tenor de lo prescrito en el art. 32 de la mencionada ley, toda vez que se establece que el único recurso disponible es el de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria. Volveremos más adelante sobre este punto.

**IV. Algunos interrogantes**

Ahora, aclarada la posición de las universidades como instituciones académicamente autónomas en el marco de la LES, nos preguntamos cuál es la relación entre esa autonomía académica o institucional y la legitimación que se ha conferido al Ministerio de Cultura y Educación en el presente fallo.

Para ello es necesario analizar primero dos cuestiones: (a) con qué fundamentos impugnó el Ministerio la resolución 2314/95 y (b) qué facultades le confiere la LES a dicho órgano.

Con respecto al primer interrogante, el fallo mismo explica que la resolución fue impugnada con fundamentos en el art. 32 de la LES, que dice: "Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria".

En lo que hace al segundo interrogante, al repasar la LES notamos que: (a) las instituciones universitarias pueden dictar y reformar sus estatutos, y deben comunicárselo a dicho Ministerio (art. 20, inc. a), LES (22); (b) si el mencionado Ministerio considera que los estatutos o sus modificaciones no se ajustan a la LES, podrá plantear observaciones ante la Cámara Federal de Apelaciones, la cual las resolverá (art. 34, LES) (23); (c) corresponde al Ministerio de Cultura y Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria (art. 70, LES) (24). De ello se infiere que la autonomía consagrada en la Ley de Enseñanza Superior a favor de las universidades es limitada: su independencia estaría circunscripta solamente a lo académico o institucional (art. 29, LES), y, en dicho campo, su alcance se vería limitado por las atribuciones —de conocer los nuevos estatutos, de observarlos; de formular políticas generales en materia universitaria— que la LES confiere al Ministerio de Cultura y Educación (arts. 20, inc. a); 34 y 70, LES). Son éstas, básicamente, las atribuciones que, como se verá, fundamentarán la legitimación al Ministerio.

Además, y con respecto al status del mencionado Ministerio, dado que la ley de enseñanza superior —a tenor del restrictivo enfoque de su art. 32— parece haber desterrado la posibilidad de recurso de alzada para que la administración efectúe el control de jerarquía atenuado sobre los actos emanados de los órganos superiores de las universidades (no obstante los fundamentos consti-

(22) "Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica y funcional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el art. 34 de la presente ley; (...)"

(23) "Los estatutos, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial, debiendo ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la presente ley y ordenar, en su caso, dicha publicación. Si el Ministerio considerara que los mismos

no se ajustan a la presente ley, deberá plantear sus observaciones, dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria (...)"

(24) "Corresponde al Ministerio de Cultura y Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la presente ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias".

tucionales de dicho control (25)), nos hallaríamos ante una situación en la cual, al denegársele legitimación activa a aquel órgano, se colocaría a los intereses que dicho Ministerio representa en una situación de indefensión. La Corte Suprema afirma: "... (E)l legislador ... sólo ha previsto un único recurso ante la instancia judicial..." (26). Por ello, como se trata de un "único recurso", debería también colegirse que, en lo que al Ministerio hace, el recurso que prevé el art. 34, LES se canaliza a través del recurso de apelación del art. 32 de la misma ley.

No obstante ello, dado que en el considerando siguiente del fallo en análisis enuncia que se va a "reconocer un interés concreto en el Ministerio (...) en tanto no ha podido tener la intervención contemplada en el art. 34...", podría arribarse a la conclusión de que nos hallamos ante un "único recurso" porque no ha mediado el procedimiento de observación e impugnación del artículo citado en último lugar.

Debe tenerse presente que, según la doctrina (27) —y no obstante la confusión que suele rodear a los casos relativos a la legitimación activa (28)— los requisitos para poseerla no pueden constituir barreras que frenen el acceso a la justicia. En este sentido Schwartz (29) afirma que la concepción restringida de la legitimación que prevalecía en otras épocas ha dado paso, en las dos últimas décadas, a un concepto de legitimación o *standing* que está en permanente ensanche; en igual sentido, Breyer y Stewart sostienen que en las últimas décadas han sido testigos de una considerable liberalización en la jurisprudencia relativa a dicho requisito del caso o controversia (30).

#### V. La legitimación activa del Ministerio de Educación: ¿es de fuente legal o jurisprudencial?

Explican Davies y Pierce (31) que existen, en el campo de la legitimación activa para obtener la revisión judicial de las decisiones administrativas, dos clases de casos: (a) los casos relativos a la legitimación activa de la esfera del common law

(o jurisprudencia) en los que la discrecionalidad de la Corte para resolver no está limitada en lo más mínimo por el legislador; y (b) los casos en los que esa discrecionalidad está limitada en la medida en que el legislador ha evidenciado su intención de que los tribunales federales intervengan en ciertas contiendas a instancias de aquellos actores que posean una cierta clase de interés.

En la primera clase de casos, el tribunal interpreta la Constitución o las leyes pero, tomando en cuenta su situación institucional, decide no intervenir, denegando la legitimación activa, por respeto o deferencia hacia la discrecionalidad de la administración.

En la segunda clase de casos —también según la postura de Davies y Pierce— se interpreta la voluntad del legislador recurriendo al texto de la ley y a sus antecedentes parlamentarios y en función de esa interpretación se establece si existe o no legitimación activa; por ello, ante la ausencia de texto legal, el tribunal puede decidir no intervenir, pero ante la presencia de un texto legal —entendido éste en sentido amplio, incluyendo los antecedentes parlamentarios— que genera esa legitimación activa, debe intervenir.

Difícil sería enmarcar al caso comentado en una sola de estas posibilidades. Los argumentos vertidos en la sentencia apelada se podrían inclinar por la primera clasificación sobre todo en la medida de que, entre sus numerosas argumentaciones, cita el mencionado "U.B.A. c. Estado nacional" (32); en cambio la sentencia de la Corte Suprema —sintéticamente, y por el juego de tres disposiciones, LES— halla legitimación activa en el Ministerio con fundamentos que podrían llegar a rondar el riesgo que conllevaría la ausencia de toda posibilidad de acceso a un debido proceso, albur que correría el mencionado Ministerio si se le denegara el "único recurso" que la LES ofrece, razonamiento detrás del cual morarían consideraciones que abarcan desde el principio de *in dubio pro actione* (33) hasta la separación de poderes. Ello conduciría a la inclusión del fallo en la segunda clasificación.

(25) GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", 3a ed., t. 4.2, p. XI-9, esp. p. XI-11, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1982; CANOSA, Armando N.: op. cit. nota 13, esp. p. 584.

(26) Consid. 4º del fallo que aquí se comenta.

(27) SCHWARTZ, Bernard, "Administrative Law", op. cit., p. 496; DAVIS: op. cit., p. 95.

(28) TRIBE, Lawrence: op. cit., p. 107; O'BRIEN, David: op. cit., p. 101, SCHWARTZ, Bernard: Administrative Law, op. cit., p. 49, entre otros.

(29) SCHWARTZ, Bernard, "Administrative Law", op. cit., p. 496.

(30) BREYER, Stephen & STEWART, Richard, op. cit., p. 1080.

(31) DAVIES y PIERCE: op. cit., p. 47 y siguientes.

(32) Fallo citado en nota 2.

(33) Acerca de la aplicación de este principio, pueden verse, por ejemplo, "Construcciones Taddia", Fallos: 315:2217, y "Serra", sentencia C.S.J.N. del 26/10/93, LA LEY 1995-A, 397, con referencia a la aplicación del plazo de caducidad del art. 25 de la LPA. Según GORDILLO, "Tratado de Derecho Administrativo", ley de procedimientos administrativo 4a ed., Ed. Macchi, Buenos Aires, 1988, t. 4.1, p. II-7, basándose en GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R., "Curso de Derecho

Así, la Corte habría decidido que era la voluntad del legislador el garantizarle al Ministerio algo que se desprendería de sus facultades de informarse acerca de los estatutos y sus modificaciones, observarlos y formular políticas educativas: la posibilidad de interponer el recurso del art. 32 de la mencionada ley para impugnar una resolución del Consejo Superior de la Universidad.

#### VI. Conclusión: una saludable determinación de legitimación activa

Con anterioridad a la sanción, LES, vigente plenamente el control de alzada por parte del Poder Ejecutivo, las decisiones en materia académica eran raramente controladas en sede judicial. Esta inmunidad, reflejada en la expresión "las resoluciones que dictan las universidades en el orden interno, disciplinario, administrativo y docente no son, como principio, susceptibles de revisión judicial" por ponerlo en términos de la Corte Suprema misma (34), fue la que permitió que las universidades separaran a profesores de sus cargos (35), les negaran la participación en concursos universitarios (36) o la posibilidad de impugnar lo decidido en éstos (37); que expulsaran de las universidades a alumnos (38); que los hicieran rendir exámenes (39); que decretaran cesantías de directores o de autoridades de establecimientos educacionales dependientes de las universidades (40). Todos estos casos eran de casi imposible revisión judicial, salvo los supuestos de arbitrariedad (41) o de lesión a los derechos fundamentales de los interesados (42).

Ahora, a partir de la sanción de dicha ley, esta materia se ha "judicializado": se ha garantizado un control judicial de lo académico. En ese contexto, judicialización no puede significar que el Poder Ejecutivo —antes poseedor del control de tutela— no merezca una mínima participación en la revisión judicial de las resoluciones definitivas

de las instituciones universitarias a través del único vehículo para ello, esto es, el recurso de apelación del art. 32.

Podría argumentarse que ello significaría un ataque al principio de separación de poderes (43). Pero aquí no se trata de la revisión judicial de decisiones políticas, o de aquellas que estaban reservadas a la discrecionalidad de la administración, sino de una saludable y necesaria concesión de legitimación activa a un órgano del Poder Ejecutivo para que en arena judicial solicite la revisión de las resoluciones definitivas de las universidades, y ello por obra de la voluntad del legislador en el proceso descrito, según la interpretación que efectuó nuestra Corte Suprema.

El proceso de adquisición o de adjudicación —según desde el punto de vista desde el cual se lo vea— de legitimación activa para obtener la revisión de las decisiones administrativas es un proceso dinámico, en evolución (44), de épocas de restricción, de épocas de ensanche (45), que se genera a destiempo, esto es, con posterioridad a las decisiones que vota el legislador (46).

Pero la legitimación en el caso comentado, al haber nacido en la ley según lo decidió este primer fallo de la Corte Suprema que la interpreta —labor que efectuada con posterioridad al dictado de la ley, dentro del esquema civilista, a diferencia de lo que ocurre en los países de common law, que cuentan con el beneficio de la vinculatoriedad del precedente y la consagración del precedente reiterado en un texto legal—, goza ahora de la sabiduría de la reflexión y contribuye particularmente a la concentración, en cabeza de un solo órgano del Poder Ejecutivo, de un interés tan difuso como es el relativo a los estatutos y planes de estudio de las universidades. Ello ha posibilitado la existencia, al menos, de un caso o controversia que aún debe resolverse en sede judicial.

Administrativo", t. II, p. 456 y 457, 4a. ed., Civitas, Madrid, 1993, el principio de *in dubio pro actione* postula la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción.

(34) Según BIANCHI, Alberto, "Control de Constitucionalidad", p. 353, Ed. Abaco, Buenos Aires, 1992.

(35) Fallos: 172: 396; 177: 169; 238: 183 (La Ley, 88-298); 252: 241.

(36) Fallos: 235: 337.

(37) Fallos: 244: 380.

(38) Fallos: 247: 674.

(39) Fallos: 301: 236.

(40) Fallos: 302: 1503.

(41) Fallos: 252: 241.

(42) Fallos: 288: 44 y 295: 726 (La Ley, 154-475; 1976-D, 543).

(43) BARRA, Rodolfo: "La acción de amparo en la Constitución reformada", LA LEY 1994-E, 1087; BARRA, Rodolfo, "La Corte Suprema de Justicia y la separación de poderes, en Separación de Poderes - Libertad de Expresión, Encuentro de Cortes Supremas de los Estados Unidos de Norteamérica y la República Argentina", Buenos Aires, p. 25 y sigtes., esp. p. 40, 1995.

(44) TRIBE, Lawrence: op. cit., p. 107.

(45) Fallos: 315: 1492.

(46) BICKEL, Alexander: "The Least Dangerous Branch - The Supreme Court at the Bar of Politics", 2d ed., Yale University Press, New Haven y Londres, 1986, p. 115.