

LAS RELACIONES INTERJURISDICCIONALES EN UN ESTADO FEDERAL. EL CASO DEL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Luis Eduardo Rey Vázquez¹

Preliminar

En la presente comunicación², situada en la Sesión I intitulada “La dimensión territorial de la reforma del Estado”, analizaré un tema suscitado en un país federal como Argentina, entre sus diversos niveles de gobierno, con motivo del financiamiento educativo.

Respecto de la denominación de las relaciones existentes en un país federal, prefiero utilizar la de “interjurisdiccionales” a las habidas entre los distintos niveles de gobierno —políticamente hablando—, a saber, Estado Nacional, Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios, reservando en cambio la denominación de relaciones “interadministrativas” a las existentes entre distintos entes pertenecientes al mismo nivel de gobierno.³

¹ El autor es abogado y escribano (UNNE), doctor en Derecho (UNNE), especialista en Derecho Administrativo, UNNE (Primer Promedio), profesor JTP de Derecho Administrativo I en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) e investigador categorizado (IV).

² Comunicación presentada y sostenida en las Jornadas Iberoamericanas de Derecho Administrativo, llevadas a cabo en el Pazo de Mariñán de la Universidade da Coruña (España), los días 22 al 25 de abril de 2013. Versión adaptada para su publicación en la presente revista.

³ Me aparto así de la denominación que sigue calificada doctrina e incluso el Máximo Órgano asesor del Poder Ejecutivo Nacional (Procuración del Tesoro de la Nación), que respecto del concepto de “Relación jurídica interadministrativa”, comprensivo —siguiendo la opinión de Cassagne— de las relaciones que vinculan al Estado Nacional y a las Provincias, sostuvo que “*es aquella que vincula a dos o más personas públicas estatales ya sea que se trate del Estado en sentido lato (Nación o provincias), o de cualquiera de las personas jurídicas públicas estatales que constituyen entidades descentralizadas, poseedoras de personalidad jurídica propia*”, y agregó que “*El obrar de las entidades estatales reposa sobre un esquema de coordinación propedéutico a la adecuada gestión del bien común y no de subordinación, como acontece en el supuesto de la relación que se verifica entre la Administración y los particulares administrados o contribuyentes. En las relaciones entre personas estatales que coinciden en el ejercicio del*

Específicamente abordaré la situación derivada de la manda impuesta por Ley nacional a las Provincias de asegurar la Educación destinando una porción de la recaudación proveniente del régimen de coparticipación federal, provocando conflictos entre las Provincias y los Municipios de su territorio, quienes procuraban que el reparto que los fondos destinados a estos últimos se efectúe sin detraer previamente los porcentajes destinados a la Educación.

Lo destacable es que tanto la sanción de la ley nacional, como de las normas provinciales que procuraban cumplir con dicha manda, contaron con la adecuada participación en las respectivas Cámaras Legislativas, aunque quizás hubiera sido necesaria, como ejercicio maduro del poder, la previa coordinación y articulación entre los diferentes sujetos de la relación interjurisdiccional.

Relaciones interjurisdiccionales

La Nación Argentina se organiza bajo un esquema representativo, republicano y federal, conforme reza el artículo 1.º de la Constitución Nacional.

La existencia de un Estado Federal supone la presencia de diversos niveles de gobierno. En ese esquema, las Provincias preceden a la Nación, son las titulares originarias de la soberanía y son las que, reunidas en Congreso General Constituyente plasmaron su voluntad y eligieron sus representantes a fin de erigir la Nación Argentina, en cumplimiento de pactos preexistentes (Preámbulo Constitución Nacional).

Establecida la Nación Argentina, nacida en función de los poderes expresamente delegados por las Provincias, se reconocen materias exclusivas y otras concurrentes, pero siempre guiadas por el principio de coordinación o cooperación.

En la Constitución Nacional, en sus artículos 5.º y 123.º se establece que son las provincias las que al dictar su Constitución Nacional deberán asegurar la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido, es decir, definiendo en concreto el grado autonómico reconocido, pero sin olvidar que los Municipios son parte de la Provincia, del mismo modo que aquellas son parte de la Nación.

poder político administrativo como en la finalidad de bien común perseguida, el poder como capacidad no puede ser desplegado, pierde razón de ser: su ejercicio no resulta necesario; ni se da tampoco el fundamento de sujeción que lo posibilita". Dict. N.º 194/04, 5 de mayo de 2004. Expte. N.º 19.960-953-02-2/04. Ministerio de Economía, Administración Federal de Ingresos Públicos. (Dictámenes 249: 342).

La Nación Argentina se erige así como una “federación” de Estados (Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que eligen a sus representantes en el Congreso Nacional, siendo además sus gobernadores “*agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación*” (Art. 128 CN). Asimismo, la autonomía de las provincias es “primaria”, fluye directamente de la Constitución Nacional, siendo la de los Municipios “derivada”, pues su alcance y contenido depende de la Constitución Provincial, es decir, de cada provincia, sin que pueda predicarse una autonomía “uniforme” respecto de todos los Municipios.⁴

Las provincias, en cambio, no constituyen una “federación de Municipios”⁵, dado que son anteriores a estos, y son ellas las que los conciben y diseñan en sus Cartas Magnas Provinciales, de conformidad con las pautas que fluyen de los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, pudiendo crearse nuevos municipios por la Honorable Legislatura Provincial.

No obstante, por más amplio que resulte el reconocimiento de la autonomía derivada a los Municipios —que en la reforma constitucional de 2007 ha sido incrementada la que la Provincia de Corrientes reconociera a los suyos, colocándola a la vanguardia—, difieren los fines de bien común de ambos niveles, que al igual que el Nacional, contienen proyecciones territoriales menores en los Municipios y también materias acotadas, que se incrementan respecto de las asignadas a las Provincias y aumentan en las que caben al Estado Nacional.

Cada nivel de gobierno debe propender de la mejor manera a cumplir con las mandas asignadas a cada estamento, sin dejar de contribuir al logro del interés del nivel siguiente, pues todos forman parte de la Nación Argentina. De allí es que resulta necesaria la actuación coordinada y cooperativa, sin pretender erigirse en una suerte de isla a la que no le interesa lo que paralelamente se impone a los restantes niveles de gobierno, debiendo concurrir a fortalecer las funciones de los restantes niveles en una relación virtuosa y mancomunada en aras al bien común.

⁴ Como dato ilustrativo, debe advertirse que, por ejemplo, las Constituciones Provinciales de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza no reconocen a los Municipios la potestad de dictar su Carta Orgánica, rigiéndose por una Ley Orgánica Municipal emanada del Poder Legislativo Provincial.

⁵ Si así fuese, tendrían —al menos— que tener una representación en la Legislatura Provincial, lo que no ocurre, como sí ocurre en el seno del Congreso Nacional, donde son los senadores los representantes de las provincias.

Al respecto, se ha dicho que

“en las relaciones interjurisdiccionales, por estar insertas dentro del sistema federal, basado a su vez en el principio de coordinación, no existe gradación subjetiva, esto es, no existe jerarquía entre los sujetos, sino gradación o jerarquización de las materias que las motivan... en las relaciones interjurisdiccionales los sujetos no gozan de prerrogativas como las que se dan en el seno de la propia organización administrativa”.⁶

Por su parte, estudiando el origen del federalismo estadounidense, expresa Atchabahian⁷ que

“los estudiosos del federalismo estadounidense han considerado plausibles los programas de naturaleza federal que contemplen la acción de los gobiernos de los estados y de los municipios, destinada a la administración de las políticas de ayuda puestas en marcha por el gobierno central. Es así que el federalismo cooperativo vino a ser considerado como una concepción ‘enteramente coherente con las tradiciones populistas del país’ ...”,

y que en nuestro país, a partir de un documento del Consejo Federal de Inversiones de 1965, se ha generalizado con el nombre de *“federalismo de concertación”*.

Añade el autor, citando a Dalla Vía, que

“El federalismo de cooperación se opone a la versión clásica original del federalismo de confrontación, donde las unidades políticas territoriales, especialmente del Estado federal y las provincias, aparecen enfrentadas y en competencia, a fin de asegurar el control recíproco, garantizando los derechos individuales de los habitantes...”.⁸

⁶ Castello, Juan D. A. *Principios de las Relaciones Interjurisdiccionales. Relaciones entre la Nación, las Provincias y los Municipios*, p. 110, Mave Editora, 2011, Corrientes.

⁷ Atchabahian, Adolfo. *Tributación y Desarrollo económico en el Federalismo*. Prólogo de J. R. Vanossi, p. 49 y ss., La Ley, 2011, Buenos Aires.

⁸ Atchabahian, *Tributación...*, *Óp. Cit.*, p. 50.

Más adelante, concluye el autor citado, luego de analizar el origen del federalismo argentino, que

*“... Nos hallamos, de tal modo, ante la irrefutable conclusión de que la Constitución Nacional, en la República Argentina, estatuyó —por obra de las asambleas constituyentes reunidas en los años 1853 y 1860— la forma de Estado federal por imperio de las circunstancias históricas, políticas, sociales y económicas dadas al tiempo de ser dictada; en su consecuencia, prevé las órbitas de acción gubernativa propias del poder central, por un lado, y de las provincias, por el otro. Junto a esas órbitas del poder político, la Constitución nacional también delineó, de alguna manera, las del poder financiero. Es decir, asignó potestades de este último carácter, en dimensión paralela a los deberes de cada esfera de gobierno, de modo que el ejercicio de tales potestades permitiese satisfacer las necesidades que originare el desenvolvimiento del gobierno central y el de los gobiernos provinciales, en cumplimiento de los cometidos que les confiara a cada uno. A ello se agrega la finalidad de que no se produjesen interferencias, superposiciones o avasallamientos en esa actividad gubernativa coexistente, originada en distintas fuentes de poder, que fueron plasmadas, principalmente, en los arts. 4º, 9º, 10º, 11º, 12º, 67 (incs. 1, 2, 12, 16, 27 y 28), 104 y 108, de la Constitución histórica (1853-1860)...”*⁹

El Régimen de Coparticipación Federal. Participación de las provincias a los municipios. El caso de Corrientes

La participación de los recursos de origen nacional (en adelante RON) a los municipios se encuentra regulada en la Ley N.º 23548, y en el caso de Corrientes en la Constitución Provincial y las leyes locales N.º 4752 (B. O. 30/11/1993),¹⁰ incluso luego de la entrada en vigor de la Ley 6042¹¹, dado que prescribe en su

⁹ Atchabahian, *Tributación...*, Óp. Cit., p. 84.

¹⁰ Con las modificaciones de: Ley N.º 4966 (BO 11/10/1995), Ley N.º 5039 (BO 19/3/1996), Ley N.º 5120 (BO 8/4/1997), decreto Ley N.º 99/2000 (BO 24/11/2000) y Ley N.º 5438 (BO 8/8/2002).

¹¹ Anexo Boletín Oficial N.º 25947 del 18-04-2011.

Art. 240: “*Derogación. Derógase la Ley N° 4.752. Excepto los artículos 87°, 88° y 89° modificados por Ley N° 5.120 y Decreto Ley N.° 99/2000*”.

La propiedad de los RON corresponde al Estado provincial, porque provienen del régimen federal de coparticipación federal de impuestos previstos en la Ley N.° 23548 y sus leyes complementarias. Las razones que sustentan dicha afirmación son las siguientes:

- El Estado Nacional y las Provincias son los únicos entes que suscribieron la Ley Convenio N.° 23548, y son los únicos autorizados para modificarla de acuerdo con el art. 75, inc. 2.°, de la CN¹², al punto de que se les niega legitimación a las Municipalidades para intervenir como partes ante la Comisión Federal de Impuestos.¹³
- Los recursos comprendidos en la Ley Convenio N.° 23548 son aquellos que corresponden a las “facultades concurrentes” del poder tributario de la Nación y las Provincias (contribuciones directas e indirectas, primer párrafo del inc. 2.°, art. 75 de la CN).
- Las provincias acordaron no ejercer la facultad de establecer contribuciones directas e indirectas a cambio de recibir el producido de los tributos nacionales. Las provincias no pueden establecer “tributos análogos a los coparticipados”.

La Ley N.° 23548 obliga a las provincias signatarias del régimen de coparticipación a participar los RON a los municipios de su jurisdicción.

¹² Artículo 75: “*Corresponde al Congreso: ... 2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos...*”.

¹³ Respecto de dicho punto, enseña Lagarde que “... *El régimen de coparticipación se instrumenta mediante una ley del Congreso Nacional a la cual las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben adherirse en forma expresa mediante la sanción de sendas leyes locales; de ello se colige que los sujetos de la coparticipación son la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quedando excluidos los municipios, ya que éstos ingresan al régimen como consecuencia de la adhesión de las provincias a las que pertenecen...*”. (Lagarde, Fernando M. “Mecanismo de solución de controversias en el ámbito de la Coparticipación Federal de impuestos: Análisis de la Función jurisdiccional de la Comisión Federal de Impuestos”, *RAP, Doctrina Pública, XXVII-1*, pp. 187-273, p. 198).

El art. 9¹⁴, inciso g, establece que la provincia parte:

“se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta Ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos”.

La ley obliga a las provincias a establecer un “sistema de distribución de los RON” a los municipios de su jurisdicción, estableciendo dos condiciones: fijación objetiva de los índices de distribución y remisión automática y quincenal de fondos.

La configuración del sistema de distribución a los municipios —excepto esas dos características— queda a criterio de cada provincia a través de su Constitución Provincial (dictada conforme arts. 5 y 123 CN) y es definido por el derecho público provincial.

Asimismo, la Ley N.º 23548 faculta a las provincias a suspender la distribución de los RON a los municipios que no cumplan con las disposiciones de dicha ley (art. 9.º, inc. F).¹⁵

Por su parte, la Constitución Provincial de Corrientes establece algunos lineamientos en cuanto a la participación de los municipios en los RON.

El art. 229 dispone que sean recursos municipales propios, entre otros:

“4) la participación en los ingresos de la provincia provenientes de la coparticipación de fondos nacionales sin asignación específica, la que nunca será inferior al quince por ciento (15 %) ni superior al cincuenta por ciento (50 %) de dichos ingresos”.

Agrega el párrafo final de la norma que: *“Los recursos establecidos en los incisos 3), 4) y 5) de este artículo serán remitidos a los municipios en forma no condicionada, automática y diaria, conforme a parámetros establecidos por Ley”.*

¹⁴ ARTÍCULO 9.º — *“La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga...”*. La Provincia de Corrientes adhirió a la Ley 23548 mediante LEY 4214 (sanc. 03/08/1988; promul. 11/08/1988; publ. 30/08/1988).

¹⁵ *“... f) Que se obliga a suspender la participación en impuestos nacionales y provinciales de las Municipalidades que no den cumplimiento a las normas de esta Ley o las decisiones de la Comisión Federal de Impuestos;...”*

Del texto constitucional pueden extraerse los siguientes puntos:

- Reconoce que los RON “son ingresos de la provincia”, y que los municipios “participan” en el reparto de los mismos. Es decir, que la Provincia “da parte” de los RON a los municipios.
- Establece un piso del 15 % y un techo del 50 %.
- Remisión de la participación en los RON en forma no condicionada, automática y diaria.
- Los RON no deben tener afectación específica.
- La “Ley” debe establecer los parámetros de distribución.

Como vemos, la Constitución Provincial establece algunas características adicionales del sistema de distribución de los RON a los municipios, y deja las demás para que sean fijadas por el legislador local.

La participación de los municipios en los RON se encuentra regulada en los art. 87, 88 y 89 de la Ley N.º 4752 (según modificaciones de la Ley N.º 5120 y el Decreto Ley N.º 99/00), mantenidos pese a la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica Municipal N.º 6042 (B.O. 18-04-2011) en su Art. 240, sancionándose luego la Ley N.º 6048, conforme veremos más abajo.

Masa primaria de distribución entre Provincia y Municipios

La “masa primaria” que se reparte entre Provincia y Municipios se forma con “el importe total recaudado durante el ejercicio” de los impuestos nacionales y provinciales (primer párrafo, art. 87 de la Ley N.º 4752, según texto del art. 1.º de la Ley N.º 5120).

Fondos excluidos de la masa primaria

Para que determinados fondos se excluyan de la masa primaria o base de cálculo”, deben concurrir los siguientes requisitos: afectación por ley, y a fondos y/o cuentas especiales.

Se trata del instituto de las “*afectaciones específicas de recursos tributarios a fines determinados*”, que también contemplan la Ley N.º 23548 y el inc. 3.º, del art. 75, de la CN.

La base constitucional de la facultad legal para establecer asignaciones específicas se encuentra en el último párrafo del art. 229, cuando prescribe que

la distribución de los RON se realiza “conforme a parámetros establecidos por ley”. El soporte legal ha sido el art. 87 de la Ley N.º 4752, que sigue vigente conforme establece el art. 240 de la Ley 6042. Y en línea con dicho marco legal, se ha sancionado el art. 17 de la Ley N.º 6048.

Masa secundaria

La masa secundaria que se distribuye entre los municipios se encuentra establecida por los índices porcentuales de reparto fijados según la previsión contenida en el art. 89 de la Ley N.º 4752, sobre la base de datos del último censo nacional.

Ley de Presupuesto Provincial de 2011. Financiamiento educativo

Las afectaciones específicas de fondos destinados a sostener la educación —luego de vencido el plazo por el cual estuvieran afectados por Ley Nacional N.º 26075 (de Financiamiento Educativo)— reconocieron como base la Ley 4752 y modificatorias, arts. 87 a 89 —vigentes luego de la Ley 6042—, en cuya virtud se sancionó el Art. 17 de la Ley 6048. Ellas además, siguieron la manda establecida en el art. 9 de la Ley 26206 (de Educación Nacional), en conexión con el art. 5.º de la Constitución Nacional.

En punto al destino de la afectación, tenemos que ha sido el de garantizar y mantener el financiamiento educativo, ubicándose la “educación primaria” en el mismo plano que la “administración de justicia” y el “régimen municipal”, conforme surge del art. 5 de la Constitución Nacional.

Al respecto, enseña Gelli que

*“El art. 5º constituye, junto con el art. 31 de la Constitución Nacional, una expresión del principio de supremacía del derecho federal, pues subordina la capacidad normativa de las provincias al respeto del denominado **bloque de constitucionalidad**, en general, y a los principios que aquella norma impone especialmente. Al mismo tiempo, garantiza la autonomía provincial y su poder constituyente derivado...”*¹⁶

¹⁶ Gelli, María A. *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada*. 3.ª Edición ampliada y actualizada, 3.ª reimpresión, p. 47, La Ley, 2008, Buenos Aires.

La ley de Presupuesto N.º 6048, art. 17, ha sido dictada en función de las mandas que se le imponen a la Provincia por las Cartas Magnas Nacional y Provincial.

La Constitución de la Provincia de Corrientes, luego de definir la Educación y de asignar al Estado Provincial su gobierno a través del Ministerio competente (arts. 206 y 207), establece en el Capítulo III “Del Financiamiento de la Educación y de la Cultura”, Artículo 210:

*“Los recursos asignados a la educación y a la cultura deben asegurar los medios necesarios para su efectivo sostenimiento, difusión, progreso y nivel de calidad. En ningún caso la contribución del tesoro de la Provincia debe ser inferior al veinticinco por ciento (25%) del total de los recursos fiscales, debiendo ser asignado a la cultura el uno por ciento (1%) como mínimo de ese porcentaje”.*¹⁷

Las leyes de presupuesto 2012

Luego la Ley Provincial de Presupuesto 2012 N.º 6095 (B. O. 20-12-2011) reeditó en su artículo 17 una norma de idéntico tenor a la del año anterior. Asimismo, la Ley de Presupuesto Nacional 2012 N.º 26728 (Boletín Oficial N.º 32205 del 28-12-2011) incluyó en su Artículo 73 lo siguiente: *“Establécese la vigencia para el ejercicio fiscal 2012 del artículo 7º de la ley 26.075, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 9º de la ley 26.206”.*

A pesar de la derogación de la afectación específica establecida por Ley Nacional 26075 durante el año 2011, persistió en cabeza de las provincias la necesidad de atender a la educación, esta vez por imperio de lo reglado en el art. 9.º de la Ley 26206, y que ha sido decisión del PEN y del Honorable Congreso Nacional mantenerla en el ejercicio 2012, atándola a la ley mencionada en primer término.

Las obligaciones por parte de los Estados provinciales junto con el Estado nacional de mantener el Gasto en Educación en el 6 % del PBI nacional sigue-

¹⁷ Agrega en su Artículo 211: *“El gobierno y administración de los bienes y rentas escolares destinados a la educación por cualquier título, corresponden al Ministerio del área, con arreglo a la ley. En ningún caso puede hacerse ejecución ni trabarse embargo sobre los bienes y rentas destinados a la educación en todas sus formas. La asignación, recepción e inversión de los recursos destinados a la educación y a la cultura se controlan por los organismos de fiscalización que establece la ley, de los que deben dar cuenta en el tiempo que ésta establece, o anualmente”.*

ron vigentes, de acuerdo con lo establecido por una ley posterior a la de Financiamiento Educativo, Ley Nacional de Educación N.º 26206, luego corroboradas por la Ley Nacional de Presupuesto 2012.

Algunos pronunciamientos jurisprudenciales

Resta señalar que habiendo sido cuestionada por algunos Municipios la afectación específica de recursos de origen nacional para el financiamiento educativo, por considerar que la distribución a aquellos de los fondos que tienen asignados debía efectuarse sobre el bruto de lo ingresado y no sobre el neto (deduciendo las afectaciones específicas), la justicia se ha expedido de modo adverso a la pretensión municipal, en sendos pronunciamientos distantes territorialmente, pero provenientes de los máximos tribunales de las provincias de Corrientes¹⁸ y Tierra del Fuego.¹⁹

Ley Nacional de Presupuesto 2013. Dudosa constitucionalidad

Finalmente, resta señalar que en la Ley N.º 26784 de Presupuesto para el año 2013, se incluyó la siguiente norma en su artículo 51:

“Establécese la vigencia para el ejercicio fiscal 2013 del artículo 7º de la ley 26.075, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 9º de la ley 26.206, asegurando el reparto automático de los recursos a los municipios para cubrir gastos ligados a la finalidad educación”.

La citada norma aparece impuesta unilateralmente por el Estado Nacional a las provincias, sin una previa articulación con estas acerca de su significado,

¹⁸ STJ de Corrientes, Sentencia N.º 2 del 03-12-2012, en la causa: “Municipalidad de la Ciudad de Corrientes c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ Conflicto de Poderes”, Expte. N.º 1495/11.

¹⁹ STJ de Tierra del Fuego, en la causa “Fiscal de Estado de la Provincia de T. D. F. c/ Municipalidades de Río Grande, de Ushuaia, y la Comuna de Tolhuin s/ acción declarativa de certeza”. 14/12/2012 (elDial AA7C5E, publicado el 01-02-2013, y también en Rubinzal on line, RC J 2914/13, del 18-02-2013). En esta última se declaró que el fondo de financiamiento educativo regulado por la Ley 648 de Tierra del Fuego debe conformarse con carácter previo a la coparticipación de recursos a las municipalidades y comunas.

pero que entiendo que cuando alude a la remisión automática de recursos a los municipios para cubrir gastos ligados a la finalidad educación se refiere a los Municipios que tuviesen otorgado el cometido educativo. Otra interpretación, que suponga una remisión directa y sin más a los Municipios de los fondos afectados al financiamiento educativo, sin reparar que constituye una función de incumbencia de las provincias, significaría una indebida detracción de recursos provinciales hacia quienes no tienen a su cargo la educación, convalidando un enriquecimiento sin causa a favor de los municipios.

Conclusión

Enseña Viale, refiriéndose a la Constitución Nacional, que *“En el Artículo 123 define el contenido de esos poderes, cuyo objetivo básico es la consecución de las condiciones expresadas en el Artículo 5º, según el cual las provincias deben asegurar, como mínimo, la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal. Cuando la Carta Magna habla de asegurar, exige concretamente que se disponga lo necesario para que esos aspectos del bien común sean efectivos y no una mera declaración. Esta exigencia obliga a las provincias al diagrama de la función y de la organización necesarias para su cumplimiento. En virtud de ello, cada una de las provincias, dentro de su autonomía, deberá dictar las normas necesarias para la definición de los aspectos que deben tenerse en cuenta para la gestión de cada uno de esos asuntos...”*²⁰

Una cuestión como la atinente al financiamiento educativo, tuvo que haber sido objeto de una previa coordinación y participación de todos los estamentos involucrados, y sin embargo, al aparecer como fruto de decisiones unilaterales tomadas por el Estado Nacional a veces, en otras por las provincias, y los municipios que en un afán de generar mayores recursos, los ha llevado a incoar acciones judiciales, finalmente desestimadas.

²⁰ Viale, Claudio M. “La Provincia en la Constitución Nacional”. En *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)*, N.º 309, pp. 285-296, p. 292/293.

Es que la existencia de la autonomía municipal no debe llevarnos al extremo de soslayar el principio de unidad provincial, según el cual los municipios constituyen partes inescindibles del Estado Provincial, y constituyendo la autonomía de aquellos no una cualidad de disolución de la unidad, sino una forma más idónea para reforzarla.

En el marco de esta concepción, las relaciones que mantiene el Estado Provincial con los municipios deben orientarse al fortalecimiento de las instituciones y a su desarrollo sostenido, conformando vínculos receptores de los esfuerzos de ambos sujetos, conformando una unión en pos de un objetivo que reclama un cumplimiento dinámico e imprescindible de las obligaciones a cargo de cada uno de ellos.

Especialmente teniendo en cuenta que es el ciudadano quien a la postre queda postergado, y quien debiera ser el centro de toda la actuación estatal, cualquiera fuese el nivel de que se trate, pero que es en la coordinación y colaboración entre ellos donde será posible pensar en lograr una reforma que redunde en una mejora en la administración de cara al ciudadano.

Finalizo aquí citando al profesor Rodríguez Arana Muñoz cuando expresó que *“la reforma del Estado actual hace necesario colocar en el centro de la actividad pública la preocupación por las personas, por sus derechos, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, o sus ilusiones en un contexto de servicio objetivo al interés general”*, dejando atrás el modelo de Estado intervencionista que acabó por ser un fin en sí mismo, como el gasto público y la burocracia. *“Hoy más que nunca –agrega– hay que recordar que el Estado es de la gente, la burocracia es de la gente y que los intereses generales deben definirse con la activa participación de la gente”*.²¹

Bibliografía

- ATCHABAHIAN, ADOLFO *Tributación y Desarrollo económico en el Federalismo*. Prólogo de J.R. Vanossi. La Ley, 2011: Buenos Aires.
- CASTELLO, JUAN D. A. *Principios de las Relaciones Interjurisdiccionales. Relaciones entre la Nación, las Provincias y los Municipios*. Mave Editora, 2011: Corrientes.

²¹ Rodríguez-Arana Muñoz, J., *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, Primera Edición, p. 40, Universidad Externado de Colombia, 2009, Bogotá.

- GELLI, MARÍA A. *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada*. 3.ª edición ampliada y actualizada, 3.ª reimpresión. La Ley, 2008: Buenos Aires.
- LAGARDE, FERNANDO M. “Mecanismo de solución de controversias en el ámbito de la Coparticipación Federal de impuestos: Análisis de la Función jurisdiccional de la Comisión Federal de Impuestos”, *RAP, Doctrina Pública, XXVII-1*, pp. 187-273, p. 198.
- PIOMBO, HORACIO D. *Teoría General y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos*. Depalma, 1994, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME. *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*. Primera Edición, Universidad Externado de Colombia, 2009, Bogotá.
- VIALE, CLAUDIO M. “La Provincia en la Constitución Nacional”. En *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)*, N.º 309, pp. 285-296.